

Die Formeln der Gerechtigkeit sind zwar *formal* unbestimmt, aber *inhaltlich bestimmbar*.

Die Gefahr besteht nur, daß eine Lösung auch noch dann aus Gewohnheit oder Bequemlichkeit weiterhin als richtig, als gerecht anerkannt wird, wenn sich die vorgegebenen Sachstrukturen bereits geändert haben. Da die Sachstrukturen, die rechtlichen Vorgegebenheiten, sich aber ständig ändern, muß das Recht sich diesen Veränderungen anpassen. Das positive Recht hat keinen Ewigkeitswert. Dagegen haben die Postulate der Gerechtigkeit einen statischen (unveränderlichen) Charakter. Sie erklären daher positives Recht als Unrecht, wenn die oben aufgezeigte Gleichung nicht mehr stimmt. Die Maßstäbe der Gerechtigkeit sind immer wieder neu anzulegen²⁹⁾.

Wenn die Gerechtigkeit untergeht, so hat es keinen Wert mehr, daß Menschen auf Erden leben³⁰⁾.

A. Literatur zur Einführung

A. Allgemeine Hilfsmittel

Ernst von Aster: Geschichte der Philosophie, 17. Aufl., durchgesehen und ergänzt von Ekkehard Martens (Kröners Taschenausgabe, Bd. 108) 1980.

Curt Friedlein: Geschichte der Philosophie, Lehr- und Lernbuch, 13. Aufl., 1980.

Philosophisches Wörterbuch, begründet von Heinrich Schmidt, 21. Aufl. neu bearbeitet von Georgi Schischkoff (Kröners Taschenausgabe, Bd. 13) 1982.

Wörterbuch der philosophischen Begriffe, hrsg. von Johannes Hoffmeister, 2. Aufl. 1955.

B. Rechtsphilosophie

Heinrich Henkel: Einführung in die Rechtsphilosophie, 2. Aufl. 1977.

Arthur Kaufmann und Winfried Hassemer: Einführung in die Rechtsphilosophie und Rechtstheorie der Gegenwart, 5. Aufl. 1985 (UTB 593).

Wolfgang Naucke: Rechtsphilosophische Grundbegriffe, 1982 (Juristische Lehrbücher, 19).

Alfred Verdroß: Abendländische Rechtsphilosophie, ihre Grundlagen und Hauptprobleme in geschichtlicher Schau, 1958 (Rechts- und Staatswissenschaften, hrsg. von A. Merkl, A. Verdroß und K. Wolff, Bd. 16).

Helmut Coing: Grundzüge der Rechtsphilosophie, 2. Aufl. 1969.

Gustav Radbruch: Rechtsphilosophie, 7. Aufl. besorgt und eingeleitet von Erik Wolf, 1970.

Karl Engisch: Auf der Suche nach der Gerechtigkeit, Hauptprobleme der Rechtsphilosophie, 1971 (piper paperback).

29) Der hier versuchte, notwendigerweise knappe Aufriss einer „idealistischen“ Gerechtigkeitslehre konnte auf die zahlreichen — auch gewichtigen — Gegenmeinungen nicht eingehen. So sagt z.B. Ernst Wolf (Allgemeiner Teil des bürgerlichen Rechts, 3. Aufl. 1982, S. 103): „Der Ausdruck ‚Gerechtigkeit‘ gehört zur antiken, mittelalterlichen und neo-scholastischen Philosophie. Seine Wiedereinführung in diesem Jahrhundert ist anachronistisch“. — Allgemein verweise ich auf die Lehren des *Rechtspositivismus* und des *Materialismus*. Zum Studium der Lehren des Rechtspositivismus sollte das glänzend (lesbar!) geschriebene Werk von Hans Kelsen herangezogen werden (Reine Rechtslehre, mit einem Anhang: Das Problem der Gerechtigkeit, 2. Aufl. 1960). Für den modernen Materialismus verweise ich auf die Darstellungen der marxistischen Theorie (historischer Materialismus), z.B.: Marxistisch-leninistische Philosophie, hrsg. von einem Autorenkollektiv, Dietz Verlag, Berlin 1979. Im gleichen Verlag, ebenfalls von einem Autorenkollektiv: Grundlagen des historischen Materialismus, 1976. — Eine ausführlichere Darstellung und Analyse dieser Standpunkte wird in einem weiteren Beitrag erfolgen.

30) Kant, Metaphysik der Sitten, Meiner S. 159.

Verfassungsfragen

der Parteienfinanzierung (Teil 2)

von Prof. Dr. Hans Herbert von Arnim, Speyer

Inhaltsübersicht

Teil 1 (JA 3/85) 3.121ff

A. Tatsächliche und normative Ausgangslage

- I. Die Finanzquellen der Parteien; Skizze der gesetzlichen Regelungen bis 1983
- II. Anerkannte verfassungsrechtliche Maßstäbe der Parteienfinanzierung

B. Neuregelung 1984

- I. Gang der Neuregelung
- II. Verfassungsrechtliche Beurteilung der Neuregelung (anhand der anerkannten Grundsätze)

Teil 2

III. Fortentwicklung der Maßstäbe

1. Entscheidung in eigener Sache
2. Publizität der Ausgaben und des Vermögens der Parteien (Art. 21 I 4 GG n.F.)
3. Notwendigkeit einer selbständigen gesetzlichen Regelung
4. Sonstige Mängel der Finanzpublizität
5. Sonderbeiträge von Abgeordneten
- IV. Konkretisierung der 50-Prozent-Grenze
 1. Sinn und Funktion der 50-Prozent-Grenze
 2. Elemente der Staatsquote
- V. Gesamtwürdigung der Neuregelung
 1. Pflicht des Staates zur Finanzierung der Parteien?
 2. Gleichstellung der Parteien mit gemeinnützigen Vereinigungen?
 3. Legalisierung von Umgehungen
 4. Verfassungspolitische Beurteilung von Großspenden
- VI. Übergangsfragen

C. Zusammenfassung und Schlußbemerkung

III. Fortentwicklung der Maßstäbe

Im Verfassungsrecht fehlt es oft an Vorschriften, aus denen sich ein bestimmtes Ergebnis subsumtiv ableiten ließe. Dieses Fehlen ist in Sachen Parteienfinanzierung besonders ausgeprägt. Um so größeres Gewicht erhält das verfassungstheoretische Vorverständnis, das der Auslegung zugrunde zu legen ist. Wie sehr das *Vorverständnis* die Entscheidung determinieren kann, zeigt der Zickzack-Kurs, den das Bundesverfassungsgericht bei Beurteilung direkter staatlicher Parteienfinanzierung zunächst eingeschlagen hat. Den Entscheidungen lagen unterschiedliche Konzeptionen zugrunde. Die ursprüngliche Zulassung einer direkten allgemeinen Parteienfinanzierung (1958) war offensichtlich geprägt durch den Verfassungsrichter *Leibholz* und seine Neigung, die Parteien und ihr Wirken zu überhöhen, was sie gegen Kontrolle und Kritik tendenziell immunisiert¹⁰⁹⁾. Dieses Vorverständnis hat sich in der folgenden Zeit deutlich gewandelt. In der Rechtsprechung kam zunehmend die Erkenntnis zum Durchbruch, daß auch die Parteien selbst — gerade dann, wenn es um die Regelung ihrer Finanzen geht — eingeschränkt und kontrolliert werden müssen¹¹⁰⁾. Der Wandel zeigte sich schon im ersten Parteienfinanzierungsurteil von 1966, das (nach Ausschluß

109) Dazu v. Arnim, Staatslehre der Bundesrepublik Deutschland, 1984, 319 m.w.N.

110) Dazu auch unten IV 2 a.E.

des Richters *Leibholz* wegen Besorgnis der Befangenheit)¹¹¹⁾ der direkten staatlichen Parteienfinanzierung Grenzen zu ziehen versuchte (oben A II 2). Der Umschwung war wohl auch durch die starke Ausweitung bedingt, die die staatliche Parteienfinanzierung seit 1959 erfahren hatte¹¹²⁾. Im zweiten Parteienfinanzierungsurteil (in dem *Leibholz* wieder mitwirkte) wurden die Begrenzungen zunächst abgeschwächt (oben ebenfalls unter A II 2). Nachdem *Leibholz* dann aus Altersgründen ausgeschieden war, gewann die Erkenntnis immer klarere Konturen, daß gerade auch die Parteien der Verfassungskontrolle dringend bedürfen. Hier sind etwa die Entscheidung über die Erstreckung der Wahlkampfkostenerstattung auf Einzelbewerber von 1976¹¹³⁾ und das Regierungspropagandaurteil von 1977¹¹⁴⁾ zu nennen. Vor allem seit dem *Diätenurteil* des Bundesverfassungsgerichts von 1975¹¹⁵⁾ ist die Parteienfinanzierung in einem neuen Licht zu sehen. Allerdings sind die Folgerungen, die sich aus der Diätenrechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts für die Beurteilung der Parteienfinanzierung ergeben, in der Literatur und auch in der Rechtsprechung bisher noch nicht voll gezogen worden.

1. Entscheidung in eigener Sache

Ein Gesichtspunkt, der in der neueren *Diätenrechtsprechung* eine zentrale Rolle spielt¹¹⁶⁾, war im Zusammenhang mit der *Parteienfinanzierung* bisher erstaunlicherweise meist unausgesprochen geblieben, nämlich der Umstand, daß bei gesetzlichen Regelungen über die Finanzen der Parteien diese, weil sie ja die Parlamente beherrschen, praktisch selbst entscheiden, also in *eigener Sache* tätig werden¹¹⁷⁾.

Die *Kommission* hat diesen Umstand nunmehr als wichtiges Element für die verfassungsrechtliche Würdigung der Parteienfinanzierung anerkannt¹¹⁸⁾. Die einzelnen Vorschläge der Kommission werden diesem Ausgangspunkt allerdings nicht immer gerecht.

Wenn die in den Parlamenten vertretenen Parteien zugleich Entscheidende und Begünstigte sind und deshalb die Kontrolle der Regierungsparteien durch die Opposition nicht oder nur noch eingeschränkt funktioniert, werden Kontrollen von außen — vornehmlich durch die Verfassungsrechtsprechung und die Öffentlichkeit — um so wichtiger. Kontrolle durch Öffentlichkeit verlangt:

- Öffentlichkeit nicht nur der Herkunft der Mittel, sondern auch der Mittelverwendung,
- Öffentlichkeit des *Vermögens* (einschließlich der Verschuldung) und
- Entscheidung *durch Gesetz* (einschließlich öffentlicher Begründung).

Auch die Finanzkontrolle durch die *Rechnungshöfe* ist eine wichtige Voraussetzung für die Kontrolle durch Öffentlichkeit¹¹⁹⁾.

2. Publizität der Ausgaben und des Vermögens der Parteien (Art. 21 I 4 GG n.F.)

Nach Art. 21 I 4 GG a.F. mußten die Parteien bisher nur „über die *Herkunft* ihrer Mittel öffentlich Rechenschaft geben“. Darüber hinaus habe ich aus übergreifenden verfassungsrechtlichen Grundsätzen die Pflicht der Parteien abgeleitet, auch ihre *Ausgaben* und ihr *Vermögen* zu publizieren¹²⁰⁾. Die Begründung dafür hat hinsichtlich der *Parteien* ihre praktische Bedeutung verloren, nachdem die Neuregelung das Publizitätsgebot durch Erweiterung des Art. 21 I 4 GG ausdrücklich auch auf Ausgaben und Vermögen der Parteien erstreckt hat. Art. 21 I 4 GG lautet nunmehr: Die Parteien „müssen über die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel sowie über ihr Vermögen öffentlich Rechenschaft geben“.

Dieses Gebot wird durch § 24 PartG n.F. konkretisiert, das die Aufstellung und Publizierung von Einnahmen- und Ausgabenrechnungen sowie einer Vermögensübersicht vorschreibt.

Die (aus übergreifenden verfassungsrechtlichen Grundsätzen abgeleitete) Pflicht, ihre Finanzen transparent zu halten, gilt aber in gleicher Weise auch für *Fraktionen* und parteinahe *Stiftungen*, auch wenn das Publizitätsgebot des Art. 21 I 4 GG n.F. sich seinem Wortlaut nach nicht auf sie erstreckt. Insoweit behalten meine früheren Überlegungen also ihre Relevanz (dazu unter 4 c und d).

3. Notwendigkeit einer selbständigen gesetzlichen Regelung

Das Bundesverfassungsgericht hat im *Diäten-Urteil* aus dem Umstand, daß das Parlament bei Diäten in eigener Sache entscheidet, weitgehende Konsequenzen für die Notwendigkeit und die Ausgestaltung einer gesetzlichen Regelung gezogen. Das Gericht hat sich mit diesen Fragen an zwei Stellen befaßt: die offenbar von einer einheitlichen Grundkonzeption ausgehen: Die Höhe der Abgeordnetenentschädigung war 1975 im Bund und in mehreren Ländern an die Beamtenbesoldung gekoppelt.

So erhielten Bundestagsabgeordnete eine — damals noch steuerfrei — Grundentschädigung in Höhe von einem Drittel des Amtsgehalts eines Bundesministers, der seinerseits vier Drittel des Grundgehalts eines Beamten der Besoldungsgruppe B 11 bezog. Lineare Anhebungen der Beamtenbesoldung führten automatisch und ohne viel Aufhebens zu einer Erhöhung der Abgeordnetenentschädigung.

Das Gericht hat eine derartige Koppelung für verfassungswidrig erklärt. Denn sie befreie das Parlament von der Notwendigkeit, „jede Veränderung in der Höhe der Entschädigung im Plenum zu diskutieren und vor den Augen der Öffentlichkeit darüber als einer selbständigen politischen Frage zu entscheiden“¹²¹⁾. Die hinter der gerichtlichen Entscheidung stehende Intention liegt auf der Hand. Dem Parlament und seinen Mitgliedern soll die Flucht aus der für sie unbequemen öffentlichen Diskussion versperrt werden.

Die andere Stelle, an der das *Diäten-Urteil* sich mit den Anforderungen an die gesetzliche Regelung befaßte, betraf eine Regelung im Abgeordnetengesetz, die das Parlamentspräsidium ermächtigt hatte, bestimmte, an sich relativ geringfügige Teile der Abgeordnetenentschädigung betragsmäßig festzulegen. Das Gericht kritisierte dieses Verfahren, weil damit Teile der finanziellen Ausstattung der Abgeordneten in einem Verfahren festgesetzt würden, das sich der Kontrolle der

111) dazu BVerfGE 20, 1 (5 ff.) und die Dokumentation bei *Laufer*, Verfassungsgerichtsbarkeit und politischer Prozeß, 1968, 516 ff.

112) Zur Auswirkung dieser Ausweitung auf die rechtliche Beurteilung der Parteienfinanzierung *Kewenig*, Die Problematik der unmittelbaren staatlichen Parteienfinanzierung, DÖV 1964, 829.

113) BVerfGE 41, 399 (insbes. 417 ff.).

114) BVerfGE 44, 125.

115) BVerfGE 40, 296.

116) Das Bundesverfassungsgericht hebt im *Diätenurteil* ausdrücklich hervor, daß das Parlament bei Regelung der Abgeordnetenentschädigung „in eigener Sache“ entscheidet (E 40, 296[327]). Dazu v. Arnim, Die Abgeordnetenentschädigung, 1974, 41 f.; *ders.*, Abgeordnetenentschädigung und Grundgesetz 1975, 70–74; *ders.*, Bonner Kommentar, Zweitbearbeitung des Art. 48 GG (1980), Rdnr. 85 ff. m.w.N.; *Häberle*, Freiheit, Gleichheit und Öffentlichkeit des Abgeordnetenstatus, NJW 1976, 537 (542 f.); *Schenke*, Der Umfang der bundesverfassungsgerichtlichen Überprüfung, NJW 1979, 1321 (1326).

117) v. Arnim (Fußn. 4), 46 ff.; *Henke*, Der Staat 1984, 137; *Haverkate*, AöR 1984, 460 (465); *Dicke*, Der Staat 1984, 449 (451).

118) Bericht (Fußn. 3), 175.

119) Dazu im einzelnen v. Arnim (Fußn. 4), 57 ff., 61 ff.

120) v. Arnim (Fußn. 4), 65 ff., 98 ff.; zustimmend *Schneider* (Fußn. 72), 22.

121) BVerfGE 40, 296 (316 f.).

Öffentlichkeit entziehe. In einer parlamentarischen Demokratie lasse es sich zwar nicht vermeiden, daß das Parlament in eigener Sache entscheide, wenn es um die Entschädigung der Abgeordneten gehe. „Gerade in einem solchen Fall verlangt das demokratische und rechtsstaatliche Prinzip (Art. 20 Abs. 1 GG), daß der gesamte Willensbildungsprozeß für den Bürger überschaubar ist und das Ergebnis vor den Augen der Öffentlichkeit beschlossen wird. Denn dies ist die einzig wirksame Kontrolle. Die parlamentarische Demokratie basiert auf dem Vertrauen des Volkes; Vertrauen ohne Transparenz, die nicht zu verfolgen, was politisch geschieht, ist nicht möglich.“¹²² Um Öffentlichkeitswirkung zu ermöglichen, hat das Parlament die Festsetzung durch das Parlamentspräsidium als verfassungswidrig angesehen und eine Regelung durch Gesetz vorgeschrieben.

Man stellt sich nun die Frage, ob die skizzierten Grundsätze einen bisher wenig beachteten besonderen Fall des „Gesetzesvorbehalts“ darstellen) auf andere Fälle der Entscheidung des Parlaments in eigener Sache übertragbar sind, insbesondere auf Regelungen über die Finanzierung der Parteien, ihrer Fraktionen und ihrer Stiftungen. Da die Grundlagentheorie der Argumentation die Entscheidung des Parlaments in eigener Sache ist, liegt die Folgerung nahe, die Übertragbarkeit auf derartige Entscheidungen, bei denen Parlament und Parteien ja gleichfalls in eigener Sache beschließen, zu bejahen.¹²³ Die Parteienfinanzierung ist grundsätzlich durch Gesetz geregelt; es ergeben sich aber zwei Fallgruppen, die m.E. verfassungsrechtlich notleidend sind.

Anbindung der Landes- an die Bundesregelung verfassungswidrig

Eine Fallgruppe betrifft die Wahlkampfkostenerstattung für Landtagswahlkämpfe. In sieben von elf Bundesländern ist die Höhe der Erstattung gesetzlich nicht auf eine bestimmte Summe fixiert. Das Landesgesetz verweist vielmehr auf den im Parteiengesetz für Bundestagswahlen festgesetzten Betrag. Die Erhöhung der Bundespauschale hat dazu geführt, daß etwa für die Landtagswahl in Baden-Württemberg im Frühjahr 1984 der erhöhte Betrag von 5 DM pro Wahlberechtigten gezahlt wurde, ohne daß der Landesgesetzgeber darüber einen Gesetzesbeschluß hätte treffen müssen. Es ergab sich genau die Konstellation, um deretwillen das Bundesverfassungsgericht eine Koppelung der Abgeordnetenentschädigung an die Beamtenbesoldung für verfassungswidrig erklärt hat. Das Parlament wird der Notwendigkeit enthoben, „jede Änderung“ in der Höhe des Pauschalbetrags „im Plenum diskutieren und vor den Augen der Öffentlichkeit darüber einer selbständigen politischen Frage zu entscheiden“¹²⁴). Erhöhung kraft Verweisung ist deshalb m.E. verfassungswidrig.¹²⁵

Zahlungen an Fraktionen und Parteistiftungen ohne gesetzliche Grundlage verfassungswidrig

Die zweite Fallgruppe umfaßt staatliche Zahlungen an Parlamentsfraktionen¹²⁶) (wobei die folgenden Ausführungen sich auf Zahlungen an die Fraktionen des Bundestages aus dem Bundeshaushalt beschränken)¹²⁷) und an die politischen Stiftungen¹²⁸) von vier im Bundestag vertretenen Parteien. Für derartige Zahlungen gibt es derzeit keinerlei gesetzliche Grundlage.

Das Parlament entscheidet hier in eigener Sache — ebenso bei der Abgeordnetenentschädigung und der staatlichen Parteienfinanzierung. Dann muß aber auch hier eine Regelung durch Gesetz erfolgen, die bewirkt, daß derartige Zahlungen und Veränderungen in ihrer Höhe und Ausgestaltung

unter öffentliche Kontrolle gestellt werden¹²⁹). Die Kommission ist dem — unter Hinweis auf die angeführten Passagen im Diäten-Urteil — gefolgt¹³⁰).

Aber was bedeutet „Regelung durch Gesetz“ konkret? Die Kommission hält ein Gesetz für ausreichend, das die Fraktionszuschüsse und die Globalzuschüsse an parteinahe Stiftungen „nach Empfängern, Vergabebedingungen und Verwendungszweck dem Grunde nach“ regelt¹³¹). Der Koalitionsentwurf war dem in bezug auf Fraktionszahlungen gefolgt und hatte in § 22 b eine gesetzliche Regelung ebenfalls nur dem Grunde nach vorgesehen. (Für Globalzuschüsse an parteinahe Stiftungen hatte der Koalitionsentwurf überhaupt keine gesetzliche Regelung vorgesehen¹³²).

Eine Regelung bloß dem Grunde nach genügt aber nicht, weder für die Zuschüsse an Fraktionen noch für die an parteinahe Stiftungen. Die Öffentlichkeitswirkung und Öffentlichkeitskontrolle, deretwegen die Regelung durch Gesetz erforderlich ist (soben unter 3 am Anfang), wird nur ermöglicht, wenn die staatlichen Leistungen mit ihrem ziffernmäßigen Betrag im Gesetz genannt werden und deshalb auch jede Erhöhung durch Gesetz erfolgt. Und daß es einer wirksamen Öffentlichkeitskontrolle gerade hinsichtlich der Staatszuschüsse an Fraktionen und Stiftungen besonders bedarf, signalisiert schon die bisherige explosionsartige Entwicklung.

Im Gesetzgebungsverfahren ist auch die Auffassung vertreten worden, die bloße Einstellung der Mittel in den Haushaltsplan reiche aus¹³³). Dazu ist zunächst zu bemerken, daß der Haushaltsplan kein Gesetz ist; er wird lediglich durch Gesetz, nämlich das Haushaltsgesetz, festgestellt (Art. 110 II 1 GG). Die Einstellung der Mittel in den Haushaltsplan ist einer gesetzlichen Regelung auch nicht gleichwertig. Die Behauptung der SPD-Arbeitsgruppe, eine Regelung im Haushaltsplan sei „nicht weniger transparent“ als eine Regelung durch Gesetz¹³⁴), trifft nicht zu. Unter dem (hier maßgeblichen) Gesichtspunkt der Öffentlichkeitswirkung bleibt eine Einstellung der Mittel in den Haushaltsplan weit hinter einer gesetzlichen Regelung zurück. Das gilt zunächst einmal hinsichtlich der Öffentlichkeit des Ergebnisses der parlamentarischen Willensbildung: Gesetze werden in den staatlichen Gesetzblättern veröffentlicht, nicht aber Haushaltspläne. Der sog. Gesamtplan, der allein mit dem Haushaltsgesetz im Gesetzblatt abgedruckt wird, enthält nur eine globale Zusammenfassung der Einzelpläne und deshalb keine Information über die hier relevanten Fragen; insbes. sind die an die Fraktionen und die parteinahe Stiftungen gewährten Zuschüsse im Gesamtplan nicht aufgeführt. Noch gewichtiger ist folgende Überlegung: Der Haushaltsplan ist ein Werk von mehreren tausend Seiten, welches nicht nur wegen seines Umfangs, sondern auch wegen seiner besonderen Technizität für die Allgemeinheit nur schwer zugänglich ist. Die Aufnahme von Zahlen und Erläuterungen in den Haushaltsplan stellt noch keinesfalls wirkli-

122) BVerfGE 40, 296 (327).

123) v. Arnim (Fußn. 4), 61 ff., 111 ff., 114 ff. Die Kommission stimmt dem grundsätzlich zu (Bericht [Fußn. 3], 175).

124) Oben Fußn. 121.

125) Auf mögliche zusätzliche Bedenken gegen derartige dynamische Verweisungen von Landesrecht auf Bundesrecht sei hingewiesen. Dazu Schenke, Die verfassungsrechtliche Problematik dynamischer Verweisungen, NJW 1980, 743 m.w.N.

126) Zur Rechtsstellung der Fraktionen, Henke, Das Recht der politischen Parteien, 2. Aufl., 1972, 145 ff.; Borchert, Die Fraktionen, AöR 1977, 210; Trossmann, Parlamentsrecht des Deutschen Bundestags, Kommentar, 1977, Erl. zu §§ 9–12 der Geschäftsordnung des Bundestags; Achterberg, Die Fraktion — Rechtsgehalt und Rechtswirkung, JA 1984, 9.

127) Zu Zahlungen an Landtagsfraktionen aus den Landeshaushalten Jekewitz, Das Geld der Parlamentsfraktionen, ZParl 1982, 314 (323 ff.). Zur verfassungsrechtlichen Beurteilung v. Arnim (Fußn. 4), 112 ff. m.w.N.

128) Zu den Parteistiftungen v. Vieregge, Parteistiftungen, 1977.

129) So schon v. Arnim (Fußn. 4), 41 ff., 112 ff.; ders., DVBl. 1983, 713 ff. jew. mit ausführlicher Begründung.

130) Bericht (Fußn. 3), 175, 187.

131) Bericht (Fußn. 3), 175 (Hervorhebung nicht im Original).

132) BT-Drucks. 10/183.

133) So Empfehlung der SPD (Fußn. 43) und Bericht des Innenausschusses (Fußn. 52).

134) Empfehlung der SPD (Fußn. 43), 6.

che Öffentlichkeit her, auch wenn Interessenten sich den Haushaltsplan tatsächlich beschaffen können. Das komplizierte Zahlenwerk eignet sich im Gegenteil dazu, Informationen darin geradezu zu verstecken. Wie man sich am besten in einer Menschenmenge verbergen kann, so ist auch die Einstellung eines erhöhten Betrages in den Haushaltsplan oft eher dazu angetan, die Erhöhung zu verschleiern, als sie wirklich zu publizieren. Dies gilt besonders dann, wenn bei Entscheidungen in eigener Sache die betroffenen Insider keinen Hinweis nach außen geben. Damit entfällt typischerweise auch die Öffentlichkeit des parlamentarischen Willensbildungsprozesses. Die Behauptung des Innenausschusses, die in den Haushalt eingestellten Fraktionszahlungen seien „Gegenstand eingehender parlamentarischer Beratungen“¹³⁵), ist unzutreffend. Eine unter Ausschluß der Öffentlichkeit getroffene in interfraktionellen Gesprächen ausgehandelte Entscheidung¹³⁶), deren Ergebnis sich dann lediglich im Haushaltsplan niederschlägt, widerspricht den im Diäten-Urteil entwickelten Grundsätzen¹³⁷). Die bloße Nennung der Beträge im Haushaltsplan ist deshalb nicht geeignet, öffentliche Kontrolle in ausreichendem Maße zu aktivieren, und genügt den Anforderungen an eine gesetzliche Regelung nicht.

Mangels der erforderlichen gesetzlichen Regelungen konnten die Zahlungen — abseits der Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit und ohne effektiven Rechtfertigungsdruck — in der Vergangenheit rasant anwachsen: Die staatlichen Zahlungen an die Bundestagsfraktionen haben sich von 1967 bis 1984 verdreizehnfach¹³⁸). Eine ähnliche Wachstumsrate weisen die Zahlungen an politische Stiftungen auf. Allein die sog. Globalzuschüsse für die politische Bildung haben sich von 1967, als sie eingeführt wurden, bis 1984 fast verzehnfacht.

4. Sonstige Mängel der Finanzpublizität

a) Einschränkung der Aussagekraft der Einnahmenrechnung

Die Neuregelung hat klargestellt, daß die Pflicht zur Publizität sich auch auf die Verwendung der Mittel der Parteien und auf ihr Vermögen erstreckt (oben B III 2). So begrüßenswert diese Klarstellung an sich erscheint, so betroffen macht es doch, daß gleichzeitig die Aussagekraft der öffentlichen *Einnahmenrechnung* gegenüber dem bisherigen Rechtszustand erheblich vermindert worden ist. Sie wird nach neuem Recht im Regelfall keinen Aufschluß mehr über die im Berichtsjahr neu aufgenommenen Kredite geben. Auch die Sonderbeiträge von Fraktionsmitgliedern an ihre Parteien (jährlich ca. 40 Mio. DM) sollen nicht mehr gesondert unter den Einnahmeposten aufgeführt werden (vgl. § 24 II PartG n.F. gegenüber § 24 II PartG a.F.). Damit werden gerade besonders prekäre Einnahmeposten kaschiert. Der Rückschritt gegenüber der bisherigen Gesetzeslage ist verfassungsrechtlich anfechtbar. Art. 21 I 4 GG verlangt (in alter wie in neuer Fassung) die öffentliche Rechenschaftslegung über die Herkunft der Mittel. Dies setzt, wie allgemein anerkannt, zumindest eine Aufgliederung der Parteieinnahmen nach ihren Hauptkategorien voraus¹³⁹). Zu den Hauptkategorien der Einnahmen gehören aber (bis zu ihrer an sich erforderlichen Unterbindung¹⁴⁰) auch die Sonderbeiträge von Abgeordneten und die Einnahmen aus Krediten¹⁴¹).

Die in Zukunft erforderliche *Vermögensrechnung* kann keinen Ersatz für den Ausweis der Krediteinnahmen geben, weil sie nur den Schuldenstand am Jahresende, nicht aber die Kreditaufnahme während des Berichtsjahres angibt¹⁴²).

b) Nennung von Gläubigern der Parteien

Mit dem Übergang der Parteien zu verstärkter Kreditaufnahme stellt sich immer dringender die Frage, ob die aus Art. 21 I 4 GG folgenden Grundsätze über das Namhaftmachen von

Spendern auf *Kreditgeber* der Parteien übertragen werden müssen. In bezug auf *Spenden* wurde früher die Frage diskutiert, ob das Offenlegungsgebot des Art. 21 I 4 GG nur die Aufgliederung nach den Hauptkategorien der Einnahmen verlangt oder darüber hinaus auch die *individuelle Herkunft* jedenfalls von größeren Einzeleinnahmen der Parteien angeben werden muß¹⁴³). Der Wortlaut, der Sinn und die Entstehungsgeschichte des Offenlegungsgebotes sprechen für die weite Auslegung¹⁴⁴).

Das Bundesverfassungsgericht ist wie selbstverständlich von dieser Auslegung ausgegangen¹⁴⁵). § 25 PartG sah denn auch nach altem wie nach neuem Recht vor, daß Name und Anschrift des Spenders sowie die Gesamthöhe der Spende im Rechenschaftsbericht zu veröffentlichen sind, wenn die von einem einzelnen Spender herrührende Summe in einem Kalenderjahr mehr als 20.000 DM beträgt. Art. 21 I 4 GG und der ihn konkretisierende § 25 PartG sollen für den Wähler transparent machen, welche Gruppen, Organisationen und Einzelpersonen finanziell hinter den Parteien stehen¹⁴⁶).

Nachdem Kredite in den vergangenen eineinhalb Jahrzehnten, besonders aber seit der zweiten Hälfte der 70er Jahre für die Parteienfinanzierung immer wichtiger geworden sind (oben A I 5), stellt sich die Frage, ob die genannten Grundsätze nicht auch auf Einnahmen aus *Krediten* übertragen werden müssen. Diese Frage war m.E. schon nach bisherigem Verfassungsrecht zu bejahen, so daß auch hier — jedenfalls ab einer gewissen Größenordnung — die Rechtsfolge von Verfassungen wegen unabweisbar ist: Die Kreditgeber müssen unter Angabe der Höhe der Kreditgewährung mit Name und Anschrift im Rechenschaftsbericht genannt werden¹⁴⁷). Eine dahingehende Ergänzung des Parteiengesetzes ist um so mehr geboten, als die Abhängigkeit der Parteien von Kreditgebern ein viel größeres Gewicht erreichen kann als die von Spendern — und das nicht nur bei der Aufnahme eines Kredits, sondern etwa auch bei eventuellen Prolongierungsverhandlungen, z.B. nach Ansteigen des Marktzinses. Gerade in einer solchen Si-

135) Bericht des Innenausschusses, BT-Drucks. 10/697, 6.

136) Jekewitz, Fraktionszuschüsse in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, ZParl 1984, 14 (20).

137) So auch Jekewitz (vorangehende Fußn.), 20 f.

138) Zum „Verdacht einer Überdotierung“ auch Jekewitz (Fußn. 136), 314 (333 ff.).

139) Grundlegend: Rechtliche Ordnung des Parteiwesens, Bericht der vom Bundesminister des Innern eingesetzten Parteienrechtskommission, 2. Aufl., 1958, 181 ff.

140) Dazu unten B III 5.

141) Nach der ausdrücklich erklärten Absicht des Gesetzgebers gehören die Einnahmen aus Krediten nicht zu den „sonstigen Einnahmen“ des § 24 II Nr. 8 PartG n.F. (oben B II 3). Aber selbst, wenn man diese Auffassung nur auf die Ermittlung der 50-Prozent-Grenze nach § 18 VI i.V.m. § 24 II Nr. 8 PartG n.F. bezieht, und in bezug auf die *Ausweisungspflicht* zu den sonstigen Einnahmen auch die Krediteinnahmen rechnet, so sind diese nicht als solche identifizierbar — jedenfalls solange die „sonstigen Einnahmen“ nicht „bei einer der in § 24 I aufgeführten Gliederungen mit mehr als 5 v.H. der Summe der Einnahmen aus den Nummern 1–6 ausmachen“ (§ 27 II 3 PartG n.F.).

142) Daß aus den Rechenschaftsberichten zweier aufeinanderfolgender Jahre durch Vergleich des Schuldenstandes möglicherweise der Umfang der *Nettokreditaufnahme* zu ermitteln ist, kann ebenfalls keine Heilung bewirken. Der einzelne Rechenschaftsbericht muß für sich und selbständig die Einnahmen angeben. Außerdem kommt es nicht nur auf die Netto-, sondern auch auf die *Bruttokreditaufnahme* an.

143) Bericht der Parteienkommission (Fußn. 139), 181 ff.

144) Günther, Wider die Umgehung der finanziellen Rechenschaftspflicht der Parteien: Die Kapitalgeber müssen erkennbar bleiben, ZParl 1977, 41 (43 ff.) m.w.N.

145) BVerfGE 20, 56 (106); 24, 300 (356).

146) v. Arnim (Fußn. 4), 98 ff. m.w.N.

147) v. Arnim (Fußn. 4), 98 ff. Zustimmend Haverkate, AöR 1984, 460 (461).

situation kann eine Partei leicht erpreßbar werden¹⁴⁸). Es kommt für den Wähler deshalb nicht nur darauf an zu wissen, wie hoch, sondern gerade auch darauf, bei *wem* die Partei sich verschuldet. Die für das Namhaftmachen von Spendern geltenden Überlegungen treffen auf *Gläubiger* also erst recht zu¹⁴⁹).

Darüber hinaus stellt sich die Frage, ob nicht auch diejenigen namhaft gemacht werden müssen, die, auch wenn der Kreditzufluß in einen früheren Zeitraum fällt, jetzt noch Gläubiger der Partei sind, anders ausgedrückt, ob nicht die *Gläubiger* einer Partei, unabhängig davon, wann die Kreditauszahlung erfolgt ist, genannt werden müssen. Der Sinn des Offenlegungsgebots, Abhängigkeiten aufzuzeigen, spricht dafür. Die Gefahr der Abhängigkeit einer Partei von ihren Gläubigern besteht nicht nur im Jahr der Kreditgewährung, sondern auch in späteren Jahren, in denen die Schulden fortbestehen¹⁵⁰).

Hinzu kommt, daß die *Aufnahme* von Krediten und ihr *Fortbestehen* praktisch nicht voneinander trennbar sind. So kann der wirtschaftliche Zweck einer Kreditprolongierung auch dadurch erreicht werden, daß ein Kredit zurückgezahlt und in gleicher Höhe gleichzeitig ein neuer gewährt wird. Beide Alternativen laufen wirtschaftlich auf dasselbe hinaus, müßten aber, wenn man das Namhaftmachen nach Art. 21 I 4 GG nur auf den Zeitraum bezöge, in dem ein Kredit ausbezahlt wird, rechtlich unterschiedlich behandelt werden. Das wäre sinnwidrig.

Die skizzierten Argumente für die Erstreckung der Publizitätspflicht auf die Gläubiger der Parteien werden durch die Neufassung des Art. 21 I 4 GG zum 1.1.1984 weiter gestärkt. Denn die Neuregelung bezieht die Offenlegungspflicht nunmehr ausdrücklich auch auf das Vermögen einschließlich des Schuldenstandes.

Die *Kommission* hatte vorgeschlagen, die Problematik der Abhängigkeit der Parteien von Kreditgebern dadurch zu entschärfen, daß die Zulässigkeit der Kreditaufnahme eingeschränkt wird¹⁵¹). Der Gesetzgeber hat auch diese Anregung nicht aufgegriffen: Die Neuregelung 1984 sieht weder eine Nennung von Kreditgebern in den Rechenschaftsberichten noch eine quantitative Beschränkung der Kreditaufnahme vor.

c) Finanzpublizität der Fraktionen

Staatliche Zahlungen stellen heute die Haupteinnahmequelle von Fraktionen dar¹⁵²). Das Bundesverfassungsgericht hat die Gewährung solcher Zahlungen im ersten Parteienfinanzierungsurteil grundsätzlich gebilligt, weil die Fraktionen als Gliederungen des Parlaments „der organisierten Staatlichkeit eingefügt“ seien; das Bundesverfassungsgericht hat es aber gleichzeitig als verfassungswidrigen Mißbrauch bezeichnet, wenn auf diesem Wege Zahlungen gewährt würden, die „durch die Bedürfnisse der Fraktionen nicht gerechtfertigt wären, also eine verschleierte Parteienfinanzierung enthielten“. Da nun aber „die Fraktionen den Parteien eng verbunden sind“¹⁵³), liegt die Versuchung zu Manipulationen der genannten Art nicht allzu fern. Nach Angaben von Insidern sollen in der Tat immer wieder Fraktionsmittel für Parteizwecke verausgabt worden sein.

Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, daß die Zahlungen an die *Bundestagsfraktionen* sich nach dem ersten Parteienfinanzierungsurteil (1966), also von 1967 bis 1984 von 4,3 auf 56,6 Mio. DM verdreizehnfacht haben und damit geradezu explodiert sind¹⁵⁴). Inwieweit hier tatsächlich Umgehungen vorgenommen werden und die Zahlungen aus öffentlichen Kassen nicht „durch die Bedürfnisse der Fraktionen gerechtfertigt“ sind, kann aber erst festgestellt werden, wenn die Fraktionen über ihre Einnahmen und Ausgaben öffentlich Rechenschaft legen.

Die Pflicht der Fraktionen zur Finanzpublizität wird also bereits dadurch indiziert, daß anderenfalls der Gefahr einer Umgehung der verfassungsrechtlichen Grenzen für die staatliche Parteienfinanzierung nicht begegnet werden kann.

Die Überlegungen gewinnen weiter an Gewicht, weil die Fraktionen bei der Festlegung von Staatszuschüssen an sich selbst *in eigener Sache* entscheiden. In solchen Fällen schafft, wie das Bundesverfassungsgericht im Diätenurteil betont hat, Öffentlichkeit „die einzige wirksame Kontrolle“ und ist deshalb von Verfassungs wegen unerlässlich. „Die parlamentarische Demokratie basiert auf dem Vertrauen des Volkes; Vertrauen ohne Transparenz, die erlaubt zu verfolgen, was politisch geschieht, ist nicht möglich“¹⁵⁵). Das Bundesverfassungsgericht hat deshalb die Möglichkeit der Kontrolle durch Öffentlichkeit verlangt. Dies setzt zunächst einmal eine gesetzliche Regelung der Fraktionszahlungen voraus (oben B III 3 b).

Die Entscheidung durch Gesetz allein reicht allerdings nicht aus. Vielmehr müssen die Fraktionen auch über die *Verwendung* ihrer aus Steuern aufgebracht Mittel öffentlich Rechenschaft geben.

Die Öffentlichkeit, Bürger, Wähler und Steuerzahler, die in Presse und Rundfunk tätigen Journalisten und die sonstigen Träger der öffentlichen Meinung müssen sich ein Urteil darüber bilden können, ob und inwieweit die Finanzierung aus öffentlichen Kassen nach Art und Umfang angemessen ist. Diese Frage kann man sinnvoll aber nur erörtern und beurteilen, wenn die Fraktionen nicht nur ihre Einnahmen, sondern auch ihre Ausgaben, und zwar alle Ausgaben, offenlegen.

Da Entscheidungen über den Umfang staatlicher Zuschüsse an Fraktionen in weitem Umfang eine Frage des politischen Ermessens sind, besteht — angesichts der Entscheidung der Fraktionen in eigener Sache — die Versuchung, bei der Bemessung besonders großzügig zu verfahren. Das Hochschießen der Zahlungen aus der Staatskasse scheint diese Gefahr zu bestätigen. Gerade hier ist deshalb Kontrolle *durch Öffentlichkeit* unerlässlich. Das aber setzt öffentliche Rechenschaft über die gesamten Finanzen der Fraktionen voraus.

148) Anschauungsmaterial für die Kreditvergabe als Mittel, eine Partei zu Wohlverhalten im Sinne des Kreditgebers zu veranlassen, etwa bei *Schleth*, Parteifinanz, 1973, 309.

149) v. Münch (Fußn. 85, RdNr. 51 a) meint, die hier entwickelte Auslegung sei „jedenfalls nicht zwingend“. Art. 21 I 4 GG decke auch eine Auslegung, die eine „Offenlegungspflicht nur für in das Vermögen der Partei endgültig übergegangene Finanz- und Sachmittel“ statuiere. Abgesehen davon, daß diese Äußerung sich noch auf Art. 21 I 4 a.F. bezieht, läßt sie sich mit der Ratio dieser Regelung, dem Wähler zu zeigen, in welchen finanziellen Abhängigkeiten die Parteien stehen, nicht in Einklang bringen. Ein Millionenkredit zu günstigen Konditionen ist sogar noch offenlegungsbedürftiger als eine Spende von 21.000 DM.

150) Ein Beispiel: Lt. „Der Spiegel“ Nr. 4/1983, S. 22, sah die FDP im Herbst 1975 „unter dem Druck drohender Kreditkündigungen“ durch die Bank für Gemeinwirtschaft ihre „politische Unabhängigkeit“ gefährdet. Die erforderliche Umschuldung auf die Dresdner Bank sei mit Hilfe von *Brauchschitschs* zustande gekommen.

151) Bericht (Fußn. 3), 180 f., 223.

152) *Jekewitz*, Das Geld der Parlamentsfraktionen, ZParl 1982, 314 m.w.N. Übersicht über die Zahlungen, die die Bundestagsfraktionen aus dem Bundeshaushalt erhalten, oben A I 7.

153) BVerfGE 20, 56 (104 f.).

154) Oben A I 7. Hinzu kommen Zahlungen an die Fraktionen der Landesparlamente aus den Landeshaushalten (dazu *Jekewitz* [Fußn. 152], 323 ff.), teilweise auch Zahlungen an kommunale Fraktionen aus den kommunalen Haushalten (dazu *Heugel*, Zuschüsse der Stadt für die Ratsfraktionen, Demokratische Gemeinde 1978, 394; *Zuleeg*, Die Fraktionen in den kommunalen Vertretungskörperschaften, in: *Püttner* (Hrsg.), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. II, 2. Aufl., 1982, 145 [162 f.]).

155) BVerfGE 40, 296 (327).

Wer öffentliche Mittel erhält, die er sich selbst im Wege des Einschleppens bewilligt hat, muß gegenüber dem Souverän Volk unter speziellen Rechtfertigungsdruck gestellt werden. Solcher Rechtfertigungsdruck kann aber nur durch Offenlegung der Einnahmen und ihrer Verwendung geschaffen werden. Für die Fraktionen muß das Prinzip des gläsernen Portemonnaies hinsichtlich der Einnahmen und ihrer Verwendung ebenso gelten wie für die Parteien. Auf diese Weise kann Öffentlichkeit auch insofern präventiv gegen unangemessene Finanzwirtschaft wirken, als die Verantwortlichen, wenn Offenlegung vorgesehen ist, sich genau überlegen werden, wie sie ihre Mittel verwenden und dies in der Regel nur in einer Weise und einem Umfang tun, die sie öffentlich rechtfertigen und verantworten können.

Zusammenfassend: Transparenz der Fraktionsfinanzen ist aus zwei einander ergänzenden Gründen geboten: um einer hier besonders naheliegenden Umgehung der rechtlichen Grenzen für die Parteienfinanzierung aus öffentlichen Kassen vorzubeugen und um eine politische Kontrolle über Art und Umfang der selbstbewilligten Zahlungen an Fraktionen zu ermöglichen.

d) Finanzpublizität der Parteistiftungen

Die vier Stiftungen der im Bundestag vertretenen „etablierten“ Parteien erhalten erhebliche öffentliche Mittel. Zwischen diesen „Stiftungen“ (die sich aus Imagegründen so bezeichnen, tatsächlich aber mit Ausnahme der Friedrich-Naumann-Stiftung die Rechtsform eingetragener Vereine haben) und den politischen Parteien besteht in erheblichem Umfang die Möglichkeit der Aufgabenverlagerung. Die Tätigkeit der Stiftungen kommt den Mutterparteien vielfach zugute. Die Verlagerungs- und Ergänzungsmöglichkeiten können von den Parteien genutzt werden: Sie haben nicht nur die Stiftungen in der Hand, sondern beherrschen über ihre Fraktionen auch die Gesetz- und Haushaltgeber¹⁵⁶), so daß die Gefahr von Mißbräuchen und Überhöhungen und die Versuchung zu manipulativen Verlagerungen von Zahlungsströmen besteht. Gerade wegen dieser beherrschenden Stellung konnten die Parteien auf das erste Parteienfinanzierungsurteil von 1966 so prompt reagieren, im Jahre 1967 die „Globalzuschüsse“ an die Stiftungen einführen und sie im Laufe der Zeit rasant steigern. Hier sind — aus entsprechenden Gründen wie bei den Fraktionen (siehe oben c) — gesetzliche Regelungen über die Finanzpublizität der Parteistiftungen von Verfassungs wegen geboten¹⁵⁷). Nur auf diese Weise kann die Transparenz hergestellt werden, die zur politischen Kontrolle der Verwendung öffentlicher Mittel gerade auch hier unerlässlich ist, wo die Versuchung zu manipulativen Verlagerungen und die Gefahr übermäßiger Steigerungen, welche die Bundestagsparteien und -fraktionen für ihre eigenen Stiftungen bewilligen, besonders naheliegen.

5. Sonderbeiträge von Abgeordneten

Die verfassungsrechtliche Beurteilung der Sonderbeiträge (oben A I 4) muß von der Feststellung des Bundesverfassungsgerichts im *Diätenurteil* ausgehen, daß die Abgeordnetenentschädigung nicht einer Mitfinanzierung der politischen Parteien dienen darf¹⁵⁸). Welche Konsequenzen sich daraus für die verfassungsrechtliche Zulässigkeit derartiger Sonderbeiträge ergeben, ist im Schrifttum umstritten geblieben. Teilweise wird behauptet, die Sonderbeiträge seien ebenso unproblematisch wie sonstige satzungsmäßige Zahlungen, die Abgeordnete an irgendwelche beliebigen Vereine leisten, in die sie freiwillig eingetreten sind und aus denen sie jederzeit wieder austreten können¹⁵⁹). Diese Betrachtungsweise übersieht aber, daß Abgeordnete auf ihre Partei faktisch angewiesen sind, insbesondere wenn es um die Kandidatenaufstellung

bei Neuwahlen geht. Sonderbeiträge an Parteien erfolgen *nahezu ausschließlich freiwillig*; in Wahrheit kann sich ihnen kein Abgeordneter entziehen, ohne seine politische Karriere zu gefährden¹⁶⁰). Der Sonderbeitrag an die Partei stellt de facto eine *finanzielle Hypothek* dar, die auf dem Abgeordnetenstatus beruht und die die Mittel verringert, welche dem Abgeordneten für die Zwecke verbleiben, denen die Entschädigung allein dienen soll: der Alimentation des Abgeordneten und seiner Familie und der Abdeckung des mandatsbedingten Aufwandes.

Die Auferlegung einer solchen finanziellen Hypothek widerspricht Art. 48 III 1 GG, der den Abgeordneten eine angemessene Entschädigung verschaffen will, um möglichen Abhängigkeiten der Abgeordneten, nicht zuletzt von ihrer eigenen Partei, wenigstens in wirtschaftlich-finanzieller Hinsicht entgegenzuwirken¹⁶¹). Diesem Sinn des Art. 48 III 1 GG läuft es zuwider, wenn die Parteien — in Ausnutzung der Abhängigkeit der Abgeordneten von ihnen — Sonderbeiträge festlegen, die die verbleibende Entschädigung erheblich verringern und dadurch deren Zweckerfüllung insoweit beeinträchtigen. Sonderbeiträge der Abgeordneten an ihre Parteien sind deshalb mit jener Verfassungsvorschrift nicht vereinbar. Der Gesetzgeber ist von Verfassungs wegen verpflichtet, einzugreifen und die Abgeordneten wirksam vor derartigen Ämterabgaben zu schützen¹⁶²). Dem entspricht es, wenn § 27 II Abgeordnetengesetz Niedersachsen bestimmt, daß Abgeordnete „niemanden Zuwendungen mit Rücksicht auf ihr Mandat“ machen dürfen.

Darin, daß die Zahlungen nicht wirklich freiwillig, sondern unter faktischem Zwang erfolgen, weil die Abgeordneten sich ihnen nicht entziehen können, ohne ihre Wiederaufstellung durch die Partei zu gefährden, liegt auch der Unterschied zu Parteispenden, die etwa *Laufbahnbeamte* leisten und auch leisten dürfen¹⁶³). Die Feststellung der Verfassungswidrigkeit der Sonderbeiträge von Abgeordneten kann auch nicht den Nachweis voraussetzen, daß der nach Abzug der Sonderbeiträge verbleibende Rest der Entschädigung keine angemessene

156) Zu dem hier praktizierten Willensbildungsprozeß v. Vieregge (Fußn. 128), 49.

157) Dieses Transparenzgebot kommt zur Notwendigkeit eines *Leistungsgesetzes* für die staatlichen Zahlungen an Parteistiftungen (oben B III 3b) hinzu und gilt unabhängig von der materiellen Verfassungswidrigkeit der Globalzuschüsse wegen Umgehung der Grenzen für die Parteienfinanzierung (oben B II 2c).

158) BVerfGE 40, 296 (316).

159) So Henkel, Das Abgeordnetengesetz des Bundestags, DÖV 1977, 350 (354 f.); Rudolf Schneider, Zur Parteienfinanzierung, VBfBW 1983, 360 (361). Ähnlich auch eine Entscheidung eines Dreierausschusses des BVerfG, DÖV 1983, 153 (154) mit kritischer Anmerkung von v. Arnim.

160) Die Abhängigkeit von der Partei ist um so gewichtiger, als das Mandat in weiten Bereichen zu einem „full-time-job“ (BVerfGE 40, 296 [314]) geworden ist, neben dem der Abgeordnete eine Erwerbstätigkeit nicht mehr ausüben kann, weshalb er ja auch Anspruch auf eine „Vollalimentation“ (BVerfGE 40, 296 [316]) hat. Die politische Karriere ist aus diesen Gründen in zunehmendem Umfang mit der beruflichen identisch, was die Abhängigkeit des Abgeordneten von seiner Partei natürlich vertieft.

161) v. Arnim, Zweite Bearbeitung des Art. 48 GG im Bonner Kommentar (1980), Rdnr. 20.

162) Zustimmung für die Sonderbeiträge der Abgeordneten der Grünen Stöber, Grüne und Grundgesetz, ZRP 1983, 209 (212).

163) Dies erkennt Jekewitz, wenn er als Argument für die Zulässigkeit derartiger Sonderbeiträge auf die angeblich gleiche Situation bei „öffentlichen Bediensteten im eigentlichen, engeren Sinn“ abhebt (Jekewitz, Fraktionszuschüsse in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, ZParl 1984, 14 [23]). Auch der Hinweis von Jekewitz (aaO) auf den „gemeinsamen und insoweit unter den Bedingungen des parlamentarischen Demokratieverhaltens beherrschenden Mehrheitsprinzips zustande gekommenen Verzicht auf Teile des persönlichen Einkommens zu Gunsten gemeinsamer Zwecke“ kann den Verstoß nicht heilen, weil der Mehrheitsbeschluß den erwähnten Zwang, unter dem die Abgeordneten handeln, unberührt läßt.

Lebens- und Amtsführung mehr gestatte¹⁶⁴). Das ließe sich in der Tat innerhalb sehr weiter Grenzen nicht nachweisen. Der Abgeordnete darf aber nicht bis zu Erreichung dieser weiten, kaum konkretisierbaren Grenzen schutzlos gestellt werden. Entscheidend ist, daß Art. 48 III 1 GG den Abgeordneten finanziell gerade auch vor Abhängigkeiten gegenüber seiner eigenen Partei schützen will, diese nun aber die bestehenden Abhängigkeiten ausnutzt, um ihn zu einer Abzweigung von Teilen der Entschädigung (und damit zur Minderung seiner finanziellen Unabhängigkeitsbasis gegenüber der Partei) zu bringen. Dies widerspricht Art. 48 III 1 GG.

Satzungsbestimmungen oder Parteitagebschlüsse, die derartige Sonderbeiträge festlegen, sind nichtig. Dies gilt im Bund auch ohne ausdrückliches gesetzliches Verbot bereits aufgrund des Art. 48 III 1 GG. Es würde aber der Klarstellung dienen, wenn eine dem § 27 II Abgeordnetengesetz Niedersachsen entsprechende Regelung auch im Bund eingeführt würde.

Dieser Auffassung¹⁶⁵) hat sich die *Kommission* im Ergebnis angeschlossen und festgestellt, daß Sonderzahlungen von Abgeordneten an ihre Partei „verfassungswidrig“ sind und beseitigt werden müssen¹⁶⁶). Andererseits hat die Kommission keine wirksamen Maßnahmen vorgesehen, um eine solche Beseitigung durchzusetzen; sie hat sich darauf beschränkt, eine Streichung des bisherigen § 24 II Nr. 2 PartG vorzuschlagen, der „Beiträge der Fraktionsmitglieder“ als eigene, in den Rechenschaftsberichten gesondert auszuweisende Einnahmeart nannte. Wie sehr dieser Vorschlag (den der Gesetzgeber übernommen hat) nur formal-äusserlich war, zeigt sich daran, daß die Kommission selbst davon ausging, daß auch in Zukunft „die Parteien möglicherweise im Falle der Streichung dieser gesetzlichen Vorschrift entsprechende Spendenerwartungen gegenüber Mandat- und Amtsträgern, etwa in ihren Satzungen, festlegen werden. Ein gewisser Druck auf diesen Personenkreis (werde) also voraussichtlich bestehen bleiben“¹⁶⁷). Die Frage, ob solche Satzungsbestimmungen nicht ihrerseits verfassungswidrig und nichtig sind, wurde von der Kommission nicht behandelt.

IV. Konkretisierung der 50-Prozent-Grenze

Die vorstehenden Überlegungen ließen bereits erkennen, wie wichtig eine wirksame Beschränkung der staatlichen Finanzquellen der Parteien ist. Von daher gewinnt auch die 50-Prozent-Grenze ihr besonderes Gewicht, wonach die staatlichen Zuschüsse nicht mehr als 50 v.H. der Gesamteinnahmen der Parteien ausmachen dürfen (oben A II 3 und B II 3). Die Tragweite dieser Begrenzung ist bisher allerdings vielfach noch nicht erkannt, obwohl man sie geradezu als *goldene Regel der Parteienfinanzierung* bezeichnen könnte. Umstritten ist vor allem, was bei Berechnung der Quote zu den staatlichen Zuschüssen der Parteien zu zählen ist¹⁶⁸). Daß die *Wahlkampfkostenerstattung* dazu gehört, wird von keiner Seite bestritten. Gehören dazu aber auch Zahlungen im Rahmen des *Chancenausgleichs* oder die mittelbaren Zuwendungen in Form von staatlichem *Steuerverzicht* bei Spenden und Beiträgen an Parteien oder die *Globalzuschüsse*, die die parteinahen Stiftungen erhalten, oder schließlich die *Sonderbeiträge* der Abgeordneten an ihre Parteien? Kommission und Gesetzgeber haben dies verneint und als staatliche Zahlungen allein die Erstattung von Wahlkampfkosten definiert. Der Chancenausgleich und der in den Beiträgen und Spenden enthaltene staatliche Steuerverzicht stehen danach auf der Seite der nicht-staatlichen Einnahmen der Parteien und erweitern auf diese Weise sogar noch den Spielraum für die Gewährung von Wahlkampfkostenerstattung — ein paradoxes Ergebnis¹⁶⁹).

1. Sinn und Funktion der 50-Prozent-Grenze

Will man festeren Boden unter den Füßen gewinnen, so muß man sich Rechenschaft über Sinn und Funktion der 50-Prozent-Grenze geben. Das Bundesverfassungsgericht hat sie aus dem Grundsatz der *Staatsfreiheit der Parteien* abgeleitet¹⁷⁰).

„Eine völlige oder auch nur überwiegende Deckung des Finanzbedarfs der Parteien aus öffentlichen Mitteln würde sie der staatlichen Vorsorge überantworten. Das wäre mit der Funktion und der Stellung der politischen Parteien, wie sie Art. 21 GG umschreibt, nicht vereinbar.“¹⁷¹)

Die Berufung auf die Parteienfreiheit ist auf den ersten Blick schwer nachzuvollziehen, weil ja *nicht* in die Sphäre der Parteien *eingegriffen* wird, sondern ihnen umgekehrt finanzielle Mittel gewährt werden, die ihre Aktionsmöglichkeiten erweitern. Wie soll durch solche Zahlungen die „Parteienfreiheit“ beeinträchtigt werden können? Das Bundesverfassungsgericht hat dies ursprünglich vor allem mit Hilfe der Unterscheidung von staatlicher Willensbildung und Willensbildung des Volkes zu begründen versucht¹⁷²).

a) Schutz vor Etatisierung der Parteien, Wahrung der Bürgernähe

Den Zugang zur Problematik kann man m.E. nur gewinnen, wenn man die Funktion der Parteien näher ins Auge faßt. Das Gericht sieht in den Parteien mit Recht „Zwischenglieder zwischen dem Bürger und den Staatsorganen“, Mittler durch die der Wille der Bürger bei den Wahlen, aber auch zwischen den Wahlgängen verwirklicht werden kann¹⁷³). Diese Mittlerfunktion wird erschwert, wenn die Parteien vom Staat finanziert werden; es droht eine Etatisierung und leicht auch eine Entfremdung vom Bürgerwillen: Die Finanzierung aus staatlichen Quellen verringert die Angewiesenheit der Parteien auf Unterstützung der Bürger. Soweit es sich dabei um Großspender handelt, die die Unabhängigkeit der Partei gefährden, ist dieser Effekt gewollt. Die staatliche Parteienfinanzierung begründet aber auch die Gefahr, daß eine Parteiorganisation, die bislang auf viele kleine Zuwendungen angewiesen war „und deshalb in engem Kontakt mit aktiven und passiven Anhängern bleiben mußte, sich immer stärker von diesen Merkmalen einer freiwilligen politischen Organisation entfernt“ und in den staatlichen Bereich eingegliedert wird. „Die Kehrseite der Institutionalisierung liegt also im Verlust politischer Partizipationsmöglichkeiten“ der Bürger¹⁷⁴).

Die Finanzierung der Parteien aus staatlichen Quellen begünstigt weiterhin eine *Professionalisierung* der politischen Karriere, deren Beginn sich in der Bundesrepublik immer weiter nach unten verschiebt¹⁷⁵). Wenn es schon in jungen Jahren möglich ist, von der Politik zu leben, so werden eigene berufliche Erfahrungen außerhalb der Parteien zwangsläufig immer seltener. Es droht die Entstehung einer „politischen Sonder-

164) So aber *Haverkate*, AöR 1984, 460 (463).

165) Vgl. schon v. Arnim (Fußn. 4); ders. (Fußn. 116), Abgeordnetenentschädigung und Grundgesetz, Rdnr. 212 ff.

166) Bericht (Fußn. 3), 187 f.

167) Bericht (Fußn. 3), 188.

168) Zur Frage, wie die Einnahmen aus *Krediten* einzuordnen sind, oben B II 3.

169) *J. Ipsen* (Fußn. 63), 1064.

170) BVerfGE 20, (102 ff.); 24, 300 (357 ff.); 52, 63 (85 ff.).

171) BVerfGE 52, 63 (85); im Anschluß an die in der vorangehenden Fußn. genannten Entscheidungen.

172) BVerfGE 20, 56 (99).

173) BVerfGE 52, 63 (82) unter Hinweis auf BVerfGE 20, 56 (99, 101).

174) *Naßmacher*, Journal für Sozialforschung 1981, 361 (366).

175) *Heino Kaack*, in: *Kaack/Roth*, Handbuch des deutschen Parteiensystems, Bd. I, 1980, 212.

kultur“, die in Gefahr steht, ihre Sensibilität für gesellschaftliche Probleme zu schwächen¹⁷⁶), und der Entwicklung von gesellschafts- und bürgerfernen inneren Einstellungen und Denkweisen Vorschub leistet. Dadurch wird es dann den Parteien erschwert, ihre Funktion zu erfüllen und als Mittler zwischen Gesellschaft und Staat zu wirken.

Nach allem scheint der Ausdruck *Parteienfreiheit* nicht ganz treffend zu sein; besser wäre es, von *Bürgernähe* zu sprechen. Es geht darum, die zumindest teilweise Angewiesenheit der Parteien auf Mitglieder und (Klein-) Spender aufrechtzuerhalten¹⁷⁷). Den Parteien darf „ihr beständiges Werben ... um Anhängerschaft und Förderung, ihr Kontakt mit den Wählern ... nicht durch staatliche Finanzierung abgenommen werden“¹⁷⁸).

b) Schutz der öffentlichen Meinungsbildung

Hinzu kommt folgende Überlegung. Dürften die Parteien sich unbegrenzt direkt und indirekt aus der Staatskassé bedienen, dann würde die Gefahr, daß sie beherrschenden Einfluß auf die öffentliche Meinung erhielten, immer mehr zunehmen. Die Machtorientierung der Parteien begünstigt typischerweise einen verengten Blickwinkel (der etwa Zukunftsprobleme tendenziell ausblendet). Es muß möglichst verhindert werden, daß diese Verengung des Blickwinkels allmählich den ganzen Prozeß der öffentlichen Meinungsbildung erfaßt und diesen letztlich vereinnahmt. Auch dem soll die 50-Prozent-Grenze nach Möglichkeit entgegenwirken. Die Parteien sollen daran gehindert werden, sich durch Instrumentalisierung staatlicher Mittel für ihre Zwecke so üppig auszustatten, daß sie nachdem die öffentlich-rechtlichen Medien schon weitgehend gleichgeschaltet sind, schließlich den ganzen Prozeß der öffentlichen Meinungsbildung beherrschen. Es geht um den Schutz einer funktionsgerechten und gewissen Mindestanforderungen entsprechenden öffentlichen Meinungs- und Willensbildung.

c) Schutz der Minderheits- vor den Mehrheitsparteien

Schließlich verdient ein weiterer Gesichtspunkt Beachtung: Haben sich die Parteien erst einmal an ein hohes staatliches Finanzierungsniveau gewöhnt, so können die Oppositionsparteien dadurch in Abhängigkeit von Regierung und Mehrheitsparteien geraten, daß diese es in der Hand haben, die Zahlungen (für alle Parteien) zu kürzen. Die Opposition ist von solchen Zahlungen regelmäßig stärker abhängig als die Regierungsparteien, die über ihre Verbindung zur Regierung und zum Regierungsapparat über ein in der Sache teilweise äquivalentes Instrumentarium verfügt¹⁷⁹). Dieser Gesichtspunkt läuft auf eine Verhinderung von Abhängigkeiten der Parteien hinaus, allerdings weniger vom Staat, als vielmehr vornehmlich von anderen Parteien, nämlich denen der jeweiligen Mehrheit.

2. Elemente der Staatsquote

a) Chancenausgleich und staatlicher Steuerverzicht

Die Begrenzung der staatlichen Zuwendungen auf 50 v.H. der Gesamteinnahmen der Parteien erweist sich also als wohl begründet. Aus den dargelegten Überlegungen ergibt sich zugleich, daß bei Berechnung der 50-Prozent-Grenze *alle* unmittelbaren und mittelbaren staatlichen Zuwendungen als Staatsleistungen angesehen werden müssen¹⁸⁰). Dies gilt zunächst einmal für Zahlungen im Rahmen des *Chancenausgleichs*. Sie belasten den Staatshaushalt und stellen zusätzliche Einnahmen der Parteien dar¹⁸¹). Gleiches muß auch gelten für den *Steuerverzicht*, den der Staat zu Gunsten der Beiträge und Spenden an Parteien leistet¹⁸²). Beides entspricht

der inzwischen wohl herrschenden Auffassung in der Literatur¹⁸³).

Um welche Beiträge es hier geht, zeigt eine Modellrechnung der Kommission, die den staatlichen Steuerverzicht, den ihre Vorschläge bewirken würden, unter fiktiver Zugrundelegung der Zahlen von 198 mit 73,24 Mio. DM pro Jahr errechnet hat. Dabei ist aber zu berücksichtigen, daß in einem unmittelbar auf die Bundestagswahl folgenden Jahr wie 1981 das Spendenaufkommen immer erheblich abfällt. Eine Unterschätzung rührt auch daher, daß die Kommission von einem durchschnittlichen Steuerersparnis von nur 40 v.H. der Beiträge und Spenden ausgegangen ist. Legt man dagegen das Volumen der Beiträge und Spenden des Jahres 1983 und realistischerweise eine durchschnittliche Steuerersparnis von 50 v.H. zugrunde, so beläuft sich der staatliche Steuerverzicht (unter der Hypothese, daß 1983 die Neuregelung bereits in Kraft getreten wäre) auf 117,5 Mio. DM¹⁸⁴).

Das Bundesverfassungsgericht hat sich zu dieser Frage bisher zwar noch nicht ausdrücklich geäußert, es hat aber nie einen Zweifel daran gelassen, daß auch die steuerliche Begünstigung von Spenden und Beiträgen als Steuerverzicht mittelbare staatliche Zuwendungen an die Parteien darstellt. Das Gericht spricht immer wieder von der „mittelbaren Finanzierung der Tätigkeit der politischen Parteien durch die steuerliche Begünstigung von Beiträgen und Spenden“¹⁸⁵).

b) Sonderbeiträge und Globalzuschüsse

Darüber hinaus ist zu überlegen, ob nicht auch andere staatliche Zahlungen einbezogen werden müssen, die den Parteien auf Umwegen zugute kommen, wie vor allem die Sonderbeiträge der Abgeordneten¹⁸⁶) und die Globalzuschüsse an die Parteistiftungen¹⁸⁷).

Die Kommission bezeichnet *Sonderbeiträge von Abgeordneten* (oben A I 4) ausdrücklich als „verschleierte Form der öffentlichen Parteienfinanzierung“, die „trotz ihrer Bezeichnung als private Sonderbeiträge aus öffentlichen Mitteln“ fließen, „über die die Abgeordneten zu diesem Zweck selbst beschließen“¹⁸⁸). Diese Beiträge haben einen erheblichen Umfang¹⁸⁹). Die m.E. erforderliche Hinzurechnung der Sonderbeiträge zu den Staatsmitteln der Parteien wird allerdings erschwert oder praktisch sogar unmöglich gemacht, nachdem nunmehr der gesonderte Ausweis der Sonderbeiträge in den Rechenschaftsberichten nicht mehr vorgeschrieben ist (dazu oben unter III 5).

176) Rolf Zundel, Das verarmte Parlament, 1980, 47 ff.

177) Vgl. auch v. Arnim (Fußn. 4), 49–51.

178) J. Ipsen (Fußn. 63), 1064.

179) Ähnlich Plate, Parteienfinanzierung und Grundgesetz, 1966, 60 f.; Ekkehart Stein, Staatsrecht, 9. Aufl., 1984, 141 f.

180) v. Arnim (Fußn. 4), 131 ff.; ders. (Fußn. 65), 18–20.

181) So auch Isensee, Sachverständigen-Anhörung (Fußn. 47), 108; Seifert, ebenda, 112; Lang (Fußn. 66), 20 f.; J. Ipsen (Fußn. 63), 1064 f.; Clausen/Raupach (Fußn. 70), Allg. Erl. zu § 10 b EStG, Anm. C 4. Vgl. auch schon v. Arnim (Fußn. 4), 131 ff.; ders. (Fußn. 65), 19 f.

182) v. Arnim, Seifert, Lang, Ipsen, Clausen/Raupach, alle wie vorangehende Fußnote.

183) Vgl. die in den vorangehenden Fußnoten Genannten. Anderer Ansicht Friauf und H. P. Schneider in der Sachverständigen-Anhörung (Fußn. 47).

184) Für die Berechnung danke ich Felix v. Arnim.

185) Zuletzt BVerfGE 52, 63 (84). Vgl. auch das bereits angeführte Urteil des Supreme Court (Bob Jones et al. vs. U.S.), 24.5.1983, EuGRZ 1983, 349 (350): „Wenn die Regierung Steuerbefreiung oder Steuererminderung gewährt, dann sind alle Steuerzahler betroffen; die Tatsache, daß dem Spender Befreiung oder Minderung gewährt wird, macht alle anderen Steuerzahler ebenfalls indirekt zu „Spendern“.“

186) Ausführliche Begründung v. Arnim (Fußn. 4), 123 f., 131 f.

187) v. Arnim (Fußn. 4), 131.

188) Bericht (Fußn. 3), 188.

189) Oben A I 4.

Zu den staatlichen Zahlungen, die den Parteien zugute kommen und die deshalb bei der Berechnung der 50-Prozent-Grenze einbezogen werden müssen, zählen m.E. weiter die „Globalzuschüsse zur gesellschaftspolitischen und demokratischen Bildungsarbeit“, welche die Stiftungen der vier „etablierten“ Bundestagsparteien aus dem Einzelplan des Bundesministeriums des Innern erhalten (oben A 17). Diese Zuschüsse wurden als Ersatz für die vom Bundesverfassungsgericht im ersten Parteienfinanzierungsurteil (1966) verbotenen staatlichen Zuschüsse, die die Parteien für die politische Bildungsarbeit erhalten hatten, 1967 eingeführt; ihr Volumen ist seitdem steil nach oben geschossen. Ihr Charakter als indirekte Finanzierung der Parteien aus öffentlichen Kassen zeigt sich auch darin, daß sie sich nach den Größenverhältnissen der jeweiligen Fraktion der Bundestagsparteien richten und damit letztlich nach dem gleichen Maßstab, nach dem die Wahlkampfkostenerstattung unter den Bundestagsparteien verteilt wird (wobei allerdings Die Grünen mangels begünstigter Stiftung bisher nicht berücksichtigt sind)¹⁹⁰). Die von der Kommission vorgeschlagene¹⁹¹) und vom Gesetzgeber übernommene (§ 11 II 3 PartG n.F.) personelle Trennung der Ämter des Vorsitzenden und des Schatzmeisters von Partei und Stiftung dürfte an dieser Beurteilung schwerlich etwas Durchschlagendes ändern können.

c) Neuregelung überschreitet 50-Prozent-Grenze

Die Neuregelung führt dazu, daß die Summe der staatlichen Zuwendungen die nichtstaatlichen Einnahmen der Parteien weit überschreitet. Zwar liegen die Daten für das Jahr 1984 noch nicht vor. Eine hypothetische *Musterrechnung* auf der Grundlage der Zahlen von 1978 bis 1983 zeigt aber, daß bei allen Parteien, die im Bundestag vertreten sind, die Staatsquote höher als 50 v.H. ist. (Bei der Berechnung wird unterstellt, die Neuregelung hätte schon in den Jahren 1978 bis 1983 gegolten.) Selbst wenn man, um die Rechnung zu vereinfachen, den Chancenausgleich, die Sonderbeiträge der Abgeordneten und die Globalzuschüsse, die die parteinahen Stiftungen erhalten, draußen läßt, ergibt die Musterrechnung für alle (Bundestags-) Parteien immer noch Staatsquoten, die eindeutig über 50 v.H. liegen¹⁹²).

V. Gesamtwürdigung der Neuregelung

Bisher wurden die einzelnen Bestandteile der Neuregelung analysiert. Hier sollen nun die Einzelergebnisse in eine verfassungsrechtliche und verfassungspolitische Gesamtschau einbezogen werden. Dies ist auch deshalb erforderlich, weil die Befürworter einer massiven Ausdehnung der Parteienfinanzierung die Verfassungsmäßigkeit der Neuregelung damit zu begründen versuchen, übergreifende Gesamtzusammenhänge verlangten, daß die „punktuell“ ermittelten verfassungsrechtlichen Grenzen für die staatliche Parteienfinanzierung hinausgeschoben würden¹⁹³). Führt man diese Behauptungen auf ihre Grundgedanken zurück, so ergeben sich drei Argumentationslinien:

1. Die wachsenden *Aufgaben* der Parteien verpflichteten den Staat zur Finanzierung der Parteien.
2. Die Parteien seien mit *gemeinnützigen* Vereinigungen gleichzustellen, bei denen Spenden und Beiträge schon bisher steuerlich erheblich begünstigt werden.
3. *Umgehungen* der steuerlichen Grenzen für die Begünstigung von Spenden ließen sich nur dadurch verhindern, daß man sie legalisiere, indem man die Grenzen praktisch beiseitege.

Diese drei Ansatzpunkte bilden die gedankliche Grundlage, auf der die Vorschläge der Kommission und damit auch die

Neuregelung zu einem guten Teil beruhen. Diese Ansatzpunkte sind jedoch jeder für sich und alle zusammen verfassungsrechtlich nicht haltbar und verfassungspolitisch bedenklich. Dies wird im folgenden aufgezeigt. Damit fällt die aufwendige Argumentation in sich zusammen, die das Ziel hatte, den Versuch der Parteien, ihre Subventionierung aus der Staatskasse massiv aufzubessern, als verfassungsrechtlich zulässige und staatspolitisch gebotene Maßnahme darzustellen.

1. Pflicht des Staates zur Finanzierung der Parteien?

a) Argumentation der Kommission

Kommission und Bundestagsparteien (mit Ausnahme der Grünen) waren bemüht, die engen verfassungsrechtlichen Grenzen (oben A II und B II) mit der Behauptung zurückzudrängen, ohne massiv vermehrte Finanzierung könnten die Parteien ihre *Aufgaben* nicht mehr erfüllen. Stark gerafft ist die „übergreifende Gesamtkonzeption“ der Kommission¹⁹⁴) folgende: Nach Darlegung der als umfassend dargestellten Aufgaben der Parteien¹⁹⁵) wird gefolgert, den Gesetzgeber treffe die „Pflicht“, „für eine hinreichende und angemessene Finanzierung zu sorgen“. Die Parteien hätten die in § 1 II PartG aufgezählten vielfältigen Aufgaben der Parteien bereits von Grundgesetzes wegen zu erfüllen. „Ergeben sich aber die Parteiaufgaben bereits unmittelbar aus dem Grundgesetz, so verlangt dieses damit auch deren ausreichende Finanzierung (Prinzip der Kostendeckung)“¹⁹⁶). Und weiter:

„Bei allem Vorrang privater Initiative auch auf dem Gebiet des Parteiwesens hat letztlich der Staat im Interesse der Effizienz parlamentarischer Demokratie und der Funktionsfähigkeit des Parteiensystems, sofern alle übrigen Finanzquellen, Einsparungsmöglichkeiten und Aufgabenbeschränkungen ausgeschöpft sind, eine dann noch bestehende Lücke zwischen Einnahmen und funktionsbedingten Ausgaben der Parteien unter Beachtung haushaltsrechtlicher Grundsätze der Transparenz, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu schließen.“¹⁹⁷)

b) Kritik an der Kommission

Diese Argumentation ist in Wahrheit nicht schlüssig; sie läuft auf einen Zirkelschluß hinaus und steht im Widerspruch zur Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts.

aa) Der Schluß von den angeblichen Verfassungsaufgaben der Parteien auf die staatliche Finanzierungspflicht

Die Argumentation der Kommission ist schon deshalb nicht schlüssig, weil sich aus der bloßen Festlegung von Aufgaben noch keine Finanzierungspflicht des Staates ergibt. So ergeben sich die Aufgaben etwa der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberkoalitionen aus dem Grundgesetz, ohne daß sich daraus ein Anspruch auf staatliche Finanzierung ableiten ließe und je abgeleitet worden wäre¹⁹⁸).

190) Zur Verfassungswidrigkeit der Beschränkung der Globalzuschüsse auf die Stiftungen der vier genannten Parteien, v. Arnim (Fußn. 4), 118 f.; ders. (Fußn. 65), 23 f.

191) Bericht (Fußn. 3), 189.

192) In gleitenden Vierjahresdurchschnitten ergeben sich für die CDU Staatsquoten zwischen 54,0 und 56,3 v.H., für die CSU zwischen 51,3 und 54,4 v.H., für die SPD zwischen 53,1 und 54,8 v.H., für die FDP zwischen 52,3 und 55,1 v.H. und für Die Grünen zwischen 71,8 v.H. (1979 bis 1982) und 72,4 v.H. (1980 bis 1983). Dabei sind auch die Krediteinnahmen voll zu den nichtstaatlichen Einnahmen gerechnet.

193) So — neben der Kommission — z.B. Friauf (Fußn. 47), 5.

194) Bericht (Fußn. 3), 176.

195) Bericht (Fußn. 3), 52 ff.

196) Bericht (Fußn. 3), 56.

197) Bericht (Fußn. 3), 56.

198) So auch Haverkate, AöR 1984, 460 (462).

bb) Selbstbestimmung der Aufgaben und der Staatsfinanzierung durch die Parteien?

Hinzu kommt folgende Überlegung: Die Aufgaben der Parteien lassen sich, soweit sie über einen bestimmten Mindestbestand hinausgehen, gar nicht objektiv festlegen¹⁹⁹). Der Versuch, die Ausgaben der Parteien anhand ihrer Aufgaben und diese wiederum mit Hilfe von § 1 II PartG zu bestimmen, ist schon deshalb anfechtbar, weil die Bundestagsparteien dieses Gesetz *in eigener Sache* formuliert haben. Würde man die Parteienfinanzierung davon abhängig machen, so wäre ihr Umfang letztlich wieder in die Hand der Parteien gelegt. Ein gedankliches Ausgehen von den (in weiten Grenzen kaum objektiv bestimmbaren, sondern auf Festlegung der Betroffenen selbst beruhenden) Aufgaben liefe also letztlich auf einen Zirkelschluß hinaus und würde die Finanzbedürfnisse der Parteien leicht zu einem Faß ohne Boden werden lassen.

Diese Feststellungen haben um so mehr Gewicht, als die Neuregelung *keinerlei Begrenzung der Ausgaben* der Parteien vorsieht, auch nicht eine solche der Wahlkampfkosten. Bedenkt man, daß die Wahlkampfausgaben einer Partei wesentlich vom Ausgabeniveau der konkurrierenden Parteien abhängen und die Ausgaben der Parteien sich leicht gegenseitig hochschaukeln können, wird eine Begrenzung um so dringender.

Der Satz „Volle Kassen machen sinnlich“, der in bezug auf die Staats- und Gemeindehaushalte in den sechziger und den frühen siebziger Jahren zum geflügelten Wort geworden ist, gilt in gleicher Weise auch für die Finanzen der Parteien. Hier sind die Gefahren — angesichts dessen, daß die Parteien in eigener Sache auch über die Einnahmen aus staatlichen Quellen entscheiden — sogar noch größer.

Auch hier bestätigt sich: Ein Gegenhalten ist unerlässlich; eben dahin geht denn auch die berechtigte Intention der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts.

cc) Unvereinbarkeit des Kommissionsansatzes mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts

Der Ansatz der Kommission steht in direktem Widerspruch zur Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Dieses hat immer wieder, zuletzt in der Entscheidung von 1979, hervorgehoben, aus dem Grundgesetz lasse sich eine „Verpflichtung des Gesetzgebers, für eine finanzielle Unterstützung der politischen Parteien aus öffentlichen Mitteln zu sorgen, nicht herleiten“²⁰⁰). Und noch deutlicher: „Demgegenüber verfährt auch nicht der Hinweis, ohne eine gesteigerte finanzielle Vorsorge des Gesetzgebers seien die Parteien nicht mehr in der Lage, ihre Aufgaben zu erfüllen. Das Grundgesetz hat den Parteien das Risiko des Fehlschlagens eigener Bemühungen um ihre Finanzierung nicht abgenommen. Es nimmt prinzipiell die Risiken in Kauf, die darin liegen, daß es die politische Willensbildung der Urteilkraft und der Aktivität der Bürger anvertraut“²⁰¹). Damit weist das Gericht die Argumentation der Kommission, die die Parteien auch bereits im verfassungsgerichtlichen Verfahren von 1979 vorgebracht hatten, ausdrücklich zurück. Die Behauptung der Kommission, sie sei bei ihren Erwägungen „von der Verfassungsrechtslage in der Interpretation der Parteienfinanzierungsurteile des Bundesverfassungsgerichts“ ausgegangen²⁰²), trifft nicht zu.

2. Gleichstellung der Parteien mit gemeinnützigen Vereinigungen?

Die zweite Argumentationslinie der Kommission, die eine Ausweitung der Staatsfinanzierung der Parteien rechtfertigen soll, beruht auf der angeblichen Gemeinnützigkeit der Parteien. Mit diesem Argument wird vor allem die Ausdehnung der steuerlichen Vergünstigungen legitimiert. So meint die

Kommission, es sei „nicht einzusehen, weshalb Bürgern gerade bei Spenden an Parteien Vergünstigungen vorenthalten werden sollen, die das Steuerrecht für jeden anderen förderungswürdigen Zweck vorsieht.“²⁰³)

Diese Auffassung ist zunächst einmal nicht in Einklang zu bringen mit den zentralen Unterschieden, die hier bestehen: Bei Spenden an mildtätige, kirchliche, religiöse, wissenschaftliche und sonstige *gemeinnützige* Einrichtungen (i.S. des § 10 b Abs. 1 EStG a.F.) geht es weder um die Machtverteilung im Staat, noch bestehen im Normalfall — mangels Entscheidung der Betroffenen in eigener Sache — erhöhte Mißbrauchsgefahren²⁰⁴). Ihre steuerliche Begünstigung ist deshalb unproblematisch — im Gegensatz eben zu derjenigen von Spenden an politische *Parteien*. Dieser Unterschied macht die Versagung der steuerlichen Spendenbegünstigung gegenüber Parteien zulässig. Die Versagung ist *geboten*, weil die massive Spendenbegünstigung der Neuregelung großer und kleinen Spendern in höchst unterschiedlichem Maße zugute kommt (oben A II 1 und B II 1).

Die Ausdehnung der steuerlichen Begünstigung auf Parteispenden und -beiträge ist auch deshalb problematisch, weil sie die politischen Parteien insgesamt bevorzugt im Verhältnis zu den anderen Medien und Faktoren im Prozeß der öffentlichen Meinungs- und Willensbildung. Auf diesen weiterführender Gesichtspunkt hat kürzlich *Walter Schmidt* aufmerksam gemacht²⁰⁵). Er hält mit beachtlichen Gründen eine direkte oder indirekte Bevorzugung der Partei nur hinsichtlich solcher Aufgaben für zulässig, die *nur sie* wahrnehmen können, nicht aber hinsichtlich solcher Aufgaben, bei deren Wahrnehmung die Parteien mit anderen Medien und Faktoren der Meinungsbildung, darunter auch anderen Vereinigungen, um Einfluß konkurrieren.

Eine Begrenzung der direkten und indirekten Finanzierung der Parteien aus öffentlichen Mitteln ist auch aus folgender Gründen von zentraler Bedeutung. Die Parteien suchen Einfluß auf die politische Willensbildung weniger um einer inhaltlichen Diskussion willen, sondern, um ihre Chancen zu verbessern, die politische Macht zu erringen oder zu behaupten²⁰⁶). Diese Machtorientierung der Parteien läuft „notwendig auch auf eine gezielte Beeinflussung der individuellen und öffentlichen Meinungsbildung“ hinaus²⁰⁷), auf Propaganda und Agitation ihrer Wortführer nach außen²⁰⁸). Die „ständig

199) v. Arnim, Aktuelle Probleme der Parteienfinanzierung, 1983 (Stellungnahme des Karl-Bräuer-Instituts des Bundes der Steuerzahler Nr. 18), 21 nachdrücklich auch W. Schmidt, Politische Parteien und andere Vereinigungen, NJW 1984, 762.

200) BVerfGE 52, 63 (84).

201) BVerfGE 52, 63 (85 f.). Vgl. auch E 20, 56 (103).

202) Bericht (Fußn. 3), 169.

203) Bericht (Fußn. 3), 198. Ähnlich schon *Hans Hugo Klein*, Parteien sind gemeinnützig — das Problem der Parteienfinanzierung, NJW 1982, 735. Dazu kritisch v. Arnim (Fußn. 4), 67–80. Für eine Gleichstellung der Parteien mit gemeinnützigen Vereinigungen auch v. Münch (Fußn. 85) Art. 21, Rdnr. 28 (Bd. II, S. 16 f.). Die Äußerungen der Kommission sind im übrigen widersprüchlich, wenn sie auf S. 197 ihres Berichts (Fußn. 3) der Auffassung von *Klein* entgegenhält, diese würde „der besonderen Eigenart und verfassungsrechtlichen Stellung der politischen Parteien nicht hinreichend gerecht.“

204) BVerfGE 52, 63 (93), wo allerdings nur der erste der beiden im Text genannten Gründe angeführt wird.

205) *Schmidt*, Politische Parteien und andere Vereinigungen, NJW 1984, 762.

206) Zur Machtorientierung der Parteien BVerfGE 60, 53 (66 f.).

207) BVerfGE 60, 53 (67).

208) Demgegenüber kommt es auf *Parteitag* oft noch zu offenen, problemorientierten Diskussionsprozessen. Dazu *Rolf Zundel*, Das verarmte Parlament, 1980, 58 ff.

wachsende Propagandatätigkeit“ der Parteien bewirkt in der Tendenz eine Verengung des Diskussionspektrums, eine Vereinfachung und Verkürzung der Argumentation und damit eine qualitative Niveausenkung der öffentlichen Meinungsbildung, die sich um so mehr auswirkt, je dominanter die Stellung der Parteien im Konzert der öffentlichen Willensbildung wird. „Wer dies bezweifelt, möge die Anzeigenserien studieren, die — bei entsprechend aufgebesselter Finanzlage der Parteien — sich inzwischen schon nicht mehr auf die eigentlichen Wahlkämpfe beschränken und von der Regierungspartei nahtlos auf entsprechende Anzeigenserien des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung abgestimmt werden.“²⁰⁹⁾

In die gleiche Richtung wirkt der Einfluß der Parteien auf die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, der immer mehr zugenommen hat. Besonders seitdem Mitte der 70er Jahre eine Trendwende in der (vorher eher zurückhaltenden) Einschätzung der politischen Wirkung der Medien zu beobachten ist (Noelle-Neumann: „return to the concept of powerful media“), haben sich die Bemühungen der Parteien, die Rundfunkanstalten gleichzuschalten, intensiviert²¹⁰⁾. Parteipolitiker bestimmen heute weitgehend, was auf die Tagesordnung der öffentlich-rechtlichen Medien kommt²¹¹⁾. Der alles beherrschende Parteienproporz und die ständige „programmbegleitende Protestpraxis“ (N. Schneider) durch die Parteien bewirken „weniger eine Ausgewogenheit der Kritik als eine Ausgewogenheit des Verschweigens“²¹²⁾.

Die Verengung des Blickwinkels führt dazu, daß viele wichtige Fragen ausgeklammert bleiben. Die verkürzten machtorientierten Äußerungen der Wortführer der Parteien drängen sich immer mehr in den Vordergrund und erschweren es, zu zentralen Fragen von Staat und Gesellschaft vorzudringen. Die durch die Dominanz des Parteienkampfes in der öffentlichen Meinungs- und Willensbildung geförderte Polarisierung wird „häufig benutzt, um reale Konflikte nicht wirklich auszutragen und dem Tatbestand auszuweichen, daß der eine wie der andere nicht weiter weiß“. Es kommt nicht zur sachlichen Auseinandersetzung. „Was an den Argumentationen des Gegners sinnvoll ist, wird nicht sichtbar“²¹³⁾.

Dieser die Qualität der öffentlichen Meinungsbildung verändernden Entwicklung darf durch eine übermäßige Parteienfinanzierung nicht noch weiter Vorschub geleistet werden. Mehr Geld für die Parteien bedeutet auch mehr Einfluß des spezifisch machtorientierten Moments auf die öffentliche Willensbildung²¹⁴⁾. Hier ist deshalb nicht noch Tendenzverstärkung, sondern ein Gegenhalten geboten. Die Lage ist heute eine andere, als Leibholz sie bei Entwicklung seiner Parteiendoktrin noch vorgefunden hatte²¹⁵⁾. Heute geht es gewissermaßen um eine „Umkehr der von Leibholz in die Staatsrechtslehre eingeführten Tendenz“²¹⁶⁾.

Hier — am Beispiel der Parteienfinanzierung — zeigt sich eine generelle Erscheinung, die die Verfassungstheorie nicht ernst genug nehmen kann: Die Parteien gehören heute zu den mächtigsten Gruppierungen in Staat und Gesellschaft. In 35 Jahren Bundesrepublik ist die Expansion und Etatisierung der Parteien ständig gewachsen. Das ewig gültige Gesetz der Macht, wonach die Mächtigen dazu tendieren, ihre Macht zu mißbrauchen, wenn ihnen nicht wirksam Grenzen gesetzt werden, gilt heute, wie zunehmend erkannt wird, auch und vielleicht sogar primär gegenüber den Parteien. Sie sind es, die am Machtmißbrauch gehindert und, soweit dies möglich ist, unter Kontrolle gebracht werden müssen, wenn das Gemeinwesen nicht Schaden nehmen soll²¹⁷⁾. Der Versuch der Gegensteuerung durch Öffentlichkeit, Wissenschaft und Verfassungsrechtsprechung wird immer wichtiger²¹⁸⁾.

3. Legalisierung von Umgehungen?

Ein weiterer Argumentationsstrang der Kommission, der insbesondere die immense Ausdehnung der steuerlichen Begünstigung von Spenden an Parteien rechtfertigen soll, liegt in dem Gedanken, man müsse Umgehungen überflüssig machen²¹⁹⁾. Wenn Großspender nunmehr aufgrund der Fünf-Prozent- und der Zwei-Vomtausend-Klauseln praktisch unbegrenzt steuerbegünstigt spenden können und damit legalisiert wird, was bisher verboten und als Steuerhinterziehung strafbar war, entfällt insoweit in der Tat der Anreiz für Umgehungen und Steuerhinterziehungen. Einschlägigen Skandalen wird der Boden entzogen. Was bisher die Gemüter erhitzte, wird durch die Neuregelung legalisiert. Potente Spender brauchen ihr Geld nicht mehr zu „waschen“, wie Flick-Gelder über die Styler Mission²²⁰⁾, um es den Parteien in großem Umfang steuerbegünstigt zukommen lassen zu können²²¹⁾. Die Neuregelung macht auch all die anderen aufwendigen Umwegfinanzierungen überflüssig²²²⁾ und die Sünden der Vergangenheit damit zur Tugend²²³⁾. Anklagen wegen Steuerhinterziehung braucht man nicht mehr zu fürchten.

Sieht man genau hin, so ist das Argument der Umgehungsverhinderung jedoch in gar keiner Weise akzeptabel. Der Preis ist viel zu hoch: Die Auswirkungen der steuerlichen Begünstigung von Groß Spendern sind, wie ausführlich dargelegt, so einschneidend, daß eine Hinnahme schlechterdings nicht in Betracht kommt. Umgehungen müssen verhindert werden, aber nicht durch Anpassung der Normen, sondern dadurch, daß ihre Einhaltung mit aller Schärfe durchgesetzt wird.

In Wahrheit spricht vieles dafür, daß die Parteien und ihre Kommission das Umgehungsargument nur vorgeschützt haben, um die massive Anhebung der Spendenbegünstigung durchsetzen zu können. Wie wenig es ihnen in Wahrheit auf die Verhinderung von Umgehungen ankam, zeigt z.B. der Umstand, daß der Gesetzgeber sogar manche im Bericht der Kommission vorgesehenen Kontrollen und Sanktionen zur Verhinderung von Umgehungen nicht übernommen hat. So ist z.B. bei Verstößen gegen Verbote oder Gebote des Gesetzes nicht, wie noch von der Kommission vorgeschlagen, der Verfall des Zehnfachen des rechtswidrig erlangten Vorteils²²⁴⁾, sondern nur noch der

209) Schmidt (Fußn. 207).

210) Schatz, Medienpolitik und Medienfunktionen, in: J. J. Hesse (Hrsg.), Politikwissenschaft und Verwaltungswissenschaft (PVS-Sonderheft 13, 1982, 398 (405 m.N.)).

211) Langenbacher/Lipp, Kontrollieren Parteien die politische Kommunikation?, in: Raschke (Hrsg.), Bürger und Parteien (Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Bd. 189), 1982, 217 ff.

212) So treffend Grimm, Die politischen Parteien, in: Benda/Maihofer/Vogel (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts, 1983, 317 (367 f.).

213) Ellwein, Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, 5. Aufl., 1983, 449 ff., von dem die beiden letzten Zitate im Text stammen.

214) Dies wird ganz deutlich, wenn die Kommission die Kostenträchtigkeit der intensivierten Einflußversuche der Parteien auf die Medien hervorhebt (Bericht [Fußn. 3], 72 f.).

215) Oben zu Fußn. 109 ff.

216) Grimm (Fußn. 212), 370.

217) Näher zu dieser These Grimm (oben Fußn. 212), 369 ff.; v. Arnim, Staatslehre der Bundesrepublik Deutschland, 1984, 103 ff., 124 ff., jew. m.w.N.

218) So hinsichtlich der Parteienfinanzierung v. Arnim (Fußn. 4), 57 ff. Vgl. auch die in Fußn. 217 angegebene Literatur.

219) Bericht (Fußn. 3), 197, 198, 200 u.ö.

220) Kilz/Preuss, Flick. Die gekaufte Republik, 1983, 91 ff.

221) Vgl. auch Matthäus-Meier, in: Sachverständigen-Anhörung (Fußn. 47), 85.

222) Überblick über einschlägige Umgehungsformen bei Kulitz (Fußn. 3), 56 ff.; Bericht der Kommission (Fußn. 3), 43.

223) Hans Schüler, Erlaubter Griff in die Staatskasse?, in: Die Zeit Nr. 48 v. 23.11.1984.

224) Bericht (Fußn. 3), 224, 231. Ebenso noch § 23a I des Gesetzentwurfs vom Juni 1983 (BT-Drucks. 10/183).

Verfall des Zweifachen als Sanktion vorgeschrieben (§ 23 a PartG n.F.). Die Pflicht des Parteivorstandes, über die „zweckentsprechende“ Verwendung der Mittel öffentlich Rechenschaft zu geben, die § 23 PartG i.d.F. des Gesetzentwurfs der Koalitionsfraktionen noch vorgesehen hatte, ist im Gesetz nicht mehr enthalten. Die Prüfung durch den Bundesrechnungshof, ob die Parteien die Erstattungsbeiträge bestimmungsgemäß verwendet haben, die § 21 II PartG i.d.F. des genannten Entwurfs vorgesehen hatte, ist entfallen.

Die normative Kraft des Faktischen darf sich gerade hier nicht durchsetzen. Das Recht darf in diesem politisch hochempfindlichen Bereich nicht vor der parteipolitischen Macht kapitulieren. Letztlich geht es um die Frage: *Macht oder Recht?*, eine Frage, deren Beantwortung in einem Rechtsstaat eigentlich nicht zweifelhaft sein sollte.

Die Behauptung, Umgehungen könne man nicht verhindern, man müsse das Unrecht deshalb legalisieren, überzeugt auch aus anderen Gründen wenig: Im Zusammenhang mit den Umgehungsskandalen der Vergangenheit ist immer wieder bemerkt worden, die Rechtslage sei unsicher gewesen. Inwieweit dies tatsächlich zutrifft, sei hier dahingestellt. Jedenfalls dürfte — nach den zahlreichen einschlägigen Strafverfahren — die Hemmschwelle gegenüber manipulativen Umgehungen *in Zukunft* außerordentlich hoch sein — und zwar auch ohne Anpassung des Steuerrechts an die rechtswidrige Praxis. Bei Einführung der nötigen rechtlichen Sanktionen dürften Umgehungen wirksam unterbunden werden können. Davon muß übrigens auch die Kommission in anderem Zusammenhang selbst ausgehen, so z.B. wenn sie die Annahme von anonymen und von Auslandsspenden verbietet (§ 25 I Nr. 3 und 5 PartG n.F.).

4. Verfassungspolitische Beurteilung von Großspenden

Ein verfassungspolitisch zentraler Einwand gegen die steuerliche Neuregelung, der oben (B II 1) — wegen der Konzentration auf die verfassungsrechtliche Argumentation — noch nicht zur Sprache gekommen ist, besteht schließlich in folgendem. Der „Fall Flick“ hat gezeigt, in welchem Ausmaß selbst ein einzelner Unternehmer versuchen kann, sich Parteien finanziell zu verpflichten²²⁵). Zwar ist die Gewährung von Spenden an Parteien, auch von Großspenden, als solche verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden²²⁶). Damit ist aber nicht gesagt, daß Großspenden auch verfassungspolitisch ganz unproblematisch sind. Die Staatslehre neigte in früheren Jahren — in Überreaktion auf die Thesen *Hegels* von der Interessenfreiheit der Politik — zwar bei der Beurteilung des Einflusses von Geld auf die Politik lange zu Großzügigkeit und Toleranz. Man ging davon aus, die verschiedenen Interessen würden sich zu einem akzeptablen Ganzen auspendeln (Pluralistische Harmonielehre)²²⁷). Aufgrund dieses Vorverständnisses wurde es sogar für zulässig gehalten, wenn Abgeordnete sich von Interessenten finanziell abhängig machten. Art. 38 I 2 GG, der die Freiheit des Mandats verbrieft, wurde extrem restriktiv interpretiert²²⁸) und teilweise geradezu als Freiheit des Abgeordneten mißverstanden, sich in finanzielle Abhängigkeit von Interessenten zu begeben²²⁹). Diese seit Mitte der sechziger Jahre auch in der Bundesrepublik zunehmend kritisierte und heute weitgehend überwundene Auffassung²³⁰) wird auch vom Bundesverfassungsgericht nicht (jedenfalls heute nicht mehr) geteilt. Dies zeigt das Diätenurteil von 1975 mit seinem ausdrücklichen Verbot von Interessentenzahlungen an Abgeordnete²³¹). Hier spiegelt sich auch in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ein Wandel: von der früheren Einschätzung starken Gruppeneinflusses als eher problematisch, wie er im Zeichen der Pluralisti-

schen Harmonielehre der 50er und 60er Jahre vorgeherrscht hatte, zu einer mehr skeptischen, von Pluralismuskritik gekennzeichneten Grundstimmung²³²). Vor dem Hintergrund dieser Entwicklung und des geschärften Bewußtseins für die Problematik muß die massive staatliche Förderung von Großspendern, wie sie die Neuregelung vorschlägt, heute erst recht — und unabhängig von den dargestellten verfassungsrechtlichen Schranken — auch verfassungspolitisch höchst dubios anmuten.

Die Aussage der Kommission, „Spenden an Parteien sind verfassungspolitisch erwünscht“²³³), die in bezug auf kleinere Spenden sicher zutrifft, ist bezüglich Großspenden kaum haltbar, wie man im übrigen auch daraus ersieht, daß die staatliche Parteienfinanzierung ja wesentlich damit gerechtfertigt zu werden pflegt, die Angewiesenheit der Parteien auf Großfinanciers müsse gemindert werden²³⁴). Großspenden sind verfassungspolitisch heikel, weil sie es möglich machen, wirtschaftliche Macht „auf dem Umweg über die Parteikassen“ (Hermann Heller) in politischen Einfluß zu transformieren und so das demokratische Grundgebot der politischen Gleichheit faktisch zu unterlaufen.

VI. Übergangsfragen

Der enorme Schub an öffentlichen Mitteln, der den Parteien in den Jahren 1983 und 1984 zugute gekommen ist, hat neben den dargelegten negativen Auswirkungen auch eine durchaus positive Seite. Er erlaubt es den Parteien, ihre *Altschulden* zu mindern, die sich in den vorangegangenen Jahren angesammelt haben. Dies ist zu begrüßen, weil die Schuldenlast eine potentielle Gefährdung der Unabhängigkeit der Parteien darstellte²³⁵). Andererseits ist zu erwarten, daß die laufenden Ausgaben der Parteien rasch an die erhöhten Einnahmen angepaßt werden. Dafür wird der zwischenparteiliche Wettbewerb fast zwangsläufig sorgen. Er wird darüber hinaus voraussichtlich dazu führen, daß die Ausgaben die laufenden Einnahmen wieder überschreiten und *erneut Kredite* aufgenommen werden, so daß das ganze Spiel, das die Parteien in den 70er und 80er Jahren in die Verschuldung getrieben hat, in nicht allzu ferner Zeit von neuem beginnt. Vor diesem Hintergrund ist es besonders bedenklich, daß der Vorschlag der Kommission, die Kreditaufnahme zu begrenzen, nicht aufgegriffen worden ist. Solche Begrenzung ist unerlässlich, wenn in Zukunft im alles beherrschenden Wetttrüsten der Parteien um die Erhaltung oder Erlangung der Macht nicht wieder potentielle Abhängigkeiten aus massiver Kreditaufnahme entstehen sollen. Aus ähnlichen Gründen ist es zu bedauern, daß die Neuregelung keinerlei Ausgabenbegrenzungen der Parteien vorschreibt²³⁶). Da die Parteien im politischen Wettbewerb miteinander stehen, hängen die Ausgaben einer jeden we-

225) Diese Feststellung ist unabhängig vom Ergebnis der staatsanwaltlichen und gerichtlichen Ermittlungen, weil sie auf unstreitigem, strafrechtlich nicht relevantem Sachverhalt beruht.

226) BVerfGE 20, 56 (105 f.).

227) Näher dazu v. Arnim, *Gemeinwohl und Gruppeninteressen*, 1977, 148 ff. m.w.N.

228) So z.B. *Tsatsos*, Die parlamentarische Betätigung von öffentlichen Bediensteten, 1970, 152 ff.; *Sturm*, Die Inkompatibilität, 1967, 115 ff.; *Christoph Müller*, Das imperative und das freie Mandat, Jur. Diss. Bonn, 1966, 206.

229) *Kühne*, Die Abgeordnetenbestechung, 1971, 34 ff.

230) v. Arnim (Fußn. 227), 151 ff. m.w.N.

231) BVerfGE 40, 296 (297, 319). Dazu v. Arnim, *Zweitbearbeitung des Art. 48 GG in Bonner Kommentar* (1980), RdNr. 146 ff.

232) Vgl. v. Arnim (Fußn. 227), durchgehend.

233) Bericht (Fußn. 3), 4.

234) *Schleth*, Parteifinanzen, 1973, 300 ff. m.w.N.

235) v. Arnim, *Aktuelle Probleme der Parteienfinanzierung* (Fußn. 65), 22 f.

236) Dazu v. Arnim (Fußn. 65), 18.

sentlich vom Ausgabenniveau der konkurrierenden Parteien ab. Die eine Seite ist deshalb nur dann bereit, ihre kostentreibende „Rüstung“ zu verringern, wenn die andere Seite das gleiche tut. Begrenzungsabkommen, die alle Parteien binden, sind das Gebot der Stunde. Derartige Abkommen müßten den Parteien gesetzlich vorgeschrieben werden mit der Folge, daß sonst, d.h. ohne Abkommen und seine Einhaltung keine staatlichen Wahlkampfkosten erstattet werden.

Zusammenfassend ergibt sich: Der positive Effekt der vermehrten Staatsfinanzierung der Parteien in den Jahren 1983 und 1984 (Minderung der Altschuldenlast) wird in den Jahren danach ins Negative umschlagen, weil die Parteien veranlaßt werden, ihre Ausgaben dem erhöhten Niveau der laufenden Einnahmen anzupassen (und alsbald auch wieder Kredite aufnehmen werden). Von daher erscheint es angezeigt, den Parteien auch nach Feststellung der Verfassungswidrigkeit der Neuregelung 1984 den finanziellen Zuschlag, den sie in den Jahren 1983 und 1984 erhalten haben, zu belassen, insofern also *keine Rückzahlung* vorzuschreiben, die Parteien aber in *Zukunft* zu einer der Verfassung gemäßen Einschränkung ihrer Ausgaben durch Beschränkung der direkten und indirekten staatlichen Zuschüsse zu zwingen. Um zugleich eine Wiederkehr der Verschuldung zu verhindern, erscheint eine wirksame Kreditbegrenzung unerläßlich, die durch die Pflicht zu Ausgabenbegrenzungen ergänzt werden sollte. Das zu erwartende Verdikt der Verfassungswidrigkeit durch das Bundesverfassungsgericht würde also zu einem sinnvollen Gesamtergebnis führen, indem es einerseits dabei bliebe, daß die Altschulden gemindert oder beseitigt würden, andererseits das Niveau der laufenden Zahlungen für die Gegenwart und Zukunft auf ein angemessenes Niveau zurückgeführt würde.

C. Zusammenfassung und Schlußbemerkung

Die Parteienfinanzierung ist zum 1. Januar 1984 durch Änderung des Grundgesetzes, des Parteiengesetzes, des Einkommen-, des Körperschaftsteuergesetzes und anderer Gesetze neu geregelt worden. Die Neuregelung bringt vor allem dreierlei: eine massive Ausweitung der steuerlichen Förderung von Spenden und Beiträgen an Parteien, eine Anhebung der Wahlkampfkostenersatzung und eine Ausweitung der Publizität der Parteienfinanzen.

Der verfassungsrechtliche *Haupteinwand* gegen die Neuregelung liegt in der steuerlichen Begünstigung von Spenden, die nunmehr in sehr viel weiterem Umfang als bisher *einkommensteuerlich* beim Spender abgesetzt werden können. Da der daraus resultierende materielle Vorteil mit der Höhe des Einkommens zunimmt, subventioniert der Staat die Spenden von Großverdienern in besonders starkem Maße und prämiiert so deren politischen Einfluß. Die Neuregelung verstößt gegen den Gleichheitssatz, der, wenn es um die staatliche Beeinflussung der politischen Willensbildung geht, streng zu interpretieren ist. Das Bundesverfassungsgericht hat bereits in früheren Entscheidungen die Verfassungswidrigkeit derartiger steuerlicher Regelungen festgestellt. Der Gesetzgeber hat deshalb versucht, durch einige Zusatzbestimmungen, wie etwa das sog. Chancenausgleichsverfahren, die Verfassungswidrigkeit zu heilen. Die Analyse ergibt, daß dieses Ziel nicht erreicht wird und die steuerliche *Gesamtregelung verfassungswidrig* bleibt. Dies entspricht der inzwischen ganz herrschenden Auffassung im Schrifttum. Das verfassungsrechtliche Verdikt wird durch die Einbeziehung von Spenden von

Körperschaften in die steuerliche Begünstigung noch unterstrichen.

Die Neuregelung ist darüber hinaus noch aus einem anderen Grunde verfassungswidrig: Es ist mit dem strengen Gleichheitssatz nicht vereinbar, daß den *Freien Wählergemeinschaften* (und ihren Mitgliedern und Sympathisanten), die in den Gemeinden und Landkreisen mit den Parteien in politischem Wettbewerb stehen, jegliche steuerliche Begünstigung vorenthalten wird. Ähnliche Bedenken unter dem Aspekt des Verbots der Benachteiligung kleiner und neu aufkommender Parteien begegnen die Zuschüsse für die politische Bildungsarbeit, die die vier *Stiftungen* der CDU, der CSU, der FDP und der SPD aus dem Bundeshaushalt erhalten und von denen andere Parteien ausgeschlossen sind.

Die außerordentliche Anhebung der direkten und indirekten staatlichen Zuwendungen führt dazu, daß der staatliche Finanzierungsanteil bei allen im Bundestag vertretenen Parteien über 50 v.H. liegt; die Neuregelung verstößt damit gegen das *Verbot der überwiegenden Staatsfinanzierung* und ist auch aus diesem Grunde verfassungswidrig.

Zu begrüßen ist die nunmehr erfolgte ausdrückliche Klarstellung, daß die Pflicht der Parteien zur öffentlichen Rechnungslegung sich nicht nur auf ihre Einnahmen, sondern auch auf ihre *Ausgaben* und ihr *Vermögen* erstreckt. (Die gleiche Pflicht ergibt sich aus übergreifenden Verfassungsprinzipien aber auch für *Fraktionen* und parteinahe *Stiftungen*; auch diese sind deshalb von Verfassungs wegen zu entsprechender Publizität verpflichtet.) Die Aussagekraft der *Einnahmerekchnung* der Parteien ist gegenüber dem bisherigen Rechtszustand eingeschränkt worden, weil Einnahmen aus Krediten und aus Sonderbeiträgen von Abgeordneten nicht mehr gesondert ausgewiesen werden. Dieser Rückschritt ist verfassungsrechtlich anfechtbar. Auch die gebotene Veröffentlichung der *Namen von Großgläubigern* der Parteien ist nicht vorgesehen, ebensowenig die erforderliche Regelung der umfangreichen staatlichen Zahlungen an die Fraktionen und die parteinahen Stiftungen *durch Gesetz*.

Die Parteien (und die Kommission) haben versucht, die massive direkte und indirekte Erhöhung der staatlichen Parteienfinanzierung als notwendig darzustellen und so im Wege eines Verfassungswandels die verfassungsrechtlichen Grenzen hinauszuschieben. Die dabei vorgebrachten Argumente sind aber, wie die *Gesamtwürdigung* ergibt, jedes für sich und alle zusammen *verfassungsrechtlich* unhaltbar; die Neuregelung ist zudem *verfassungspolitisch* gefährlich. Das großangelegte Unternehmen, die massive Ausweitung der staatlichen Parteienfinanzierung mit Hilfe der Kommission als verfassungsrechtlich zulässige und staatspolitisch gebotene Maßnahme hinzustellen, steht bei genauer Analyse auf tönernen Füßen. Besonders pikant ist, wie die Mächtigen in den („etablierten“) Parteien versucht haben, andere Institutionen, denen eigentlich eine Kontrollfunktion — auch gegenüber den Parteien selbst — zukommt, gefügig zu machen. Hinsichtlich der öffentlichen *Rundfunkanstalten*, insbesondere des Fernsehens, ist dies ohnehin bereits weitgehend geschehen: Kraft Durchpatronierung bestimmen die Parteien praktisch weitgehend die Tagesordnung der Rundfunkanstalten. Was speziell die Parteienfinanzierung anlangt, so kam hinzu, daß die Vorbereitungszeit der Neuregelung im Jahre 1983 zeitlich zusammenfiel mit der Debatte über die Anhebung der Rundfunkgebühren, die — trotz einiger Rechnungshofberichte, die Mängel im Finanzgebaren der Rundfunkanstalten festgestellt hatten — von den Parlamenten schließlich beschlossen wurde.

Die zeitliche Parallele beider Themen war nicht gerade dazu angetan, Kritik der Rundfunkanstalten an der geplanten Ausweitung der staatlichen Parteienfinanzierung zu aktivieren.

Auch das Renommee der *Wissenschaft* wurde durch gezielte Einberufung einer „unabhängigen Kommission“ in den Dienst genommen, auf deren Materialzusammenstellung und Beratung die Parteien ständig einzuwirken versucht haben. Kein Wunder, daß Vorschläge herauskamen, die — mit den Worten eines Kommissionsmitglieds selbst — „an Wohlwollen gegenüber den Parteien nicht zu überbieten“ waren. Damit aber nicht genug. Die Parteien sattelten noch mehrfach darauf, indem sie nach Art der „Rosinentaktik“ die direkten und indirekten staatlichen Zuschüsse noch über die Vorschläge der Kommission hinaus ausdehnten und zugleich die Kontrollen und Sanktionen, die die Kommission vorgeschlagen hatte, einschränkten. Die Transparenz der Einnahmenrechnung wurde derart gemindert, daß sie sogar noch hinter dem geltenden Recht zurückbleibt: Einnahmen aus Kreditaufnahme und aus Sonderbeiträgen von Fraktionsmitgliedern brauchen nicht mehr gesondert ausgewiesen zu werden. Auch die von der Kommission vorgeschlagene Kreditbegrenzung ist nicht realisiert worden ebensowenig eine Ausgabenbegrenzung. Beides ist aber unerlässlich, um ein kostentreibendes Wetttrüben der Parteien in akzeptablen Grenzen zu halten und zu verhindern, daß — trotz massiv erhöhter Mittel — schließlich doch wieder eine Überschuldung droht. Auch der Vorschlag der Kommission, einen sog. Bürgerbonus einzuführen, um die Bürgernähe der Parteien zu fördern und „Parteiverdrossenheit“ abzubauen²³⁷⁾, wurde nicht verwirklicht²³⁸⁾.

Letztlich handelt es sich hier um einen exemplarischen Fall des Ringens von *Macht und Recht*. Für die Wortführer in den politischen Parteien scheint die Angemessenheit der mit aller Macht durchgesetzten Regelungen nur von nachrangigem Gewicht zu sein. Die eigenen Machtinteressen, die auf dem Spiel stehen, dominieren. Das ist besonders deutlich geworden bei den schließlich gescheiterten Versuchen, 1981/82 und im Mai 1984 Gesetze über die Amnestie von Steuerstraftaten (und -ordnungswidrigkeiten) im Zusammenhang mit Parteispenden durchzusetzen²³⁹⁾. Wie sich der Zustand des Gemeinwesens in der staatlichen Finanzpolitik schon immer besonders deutlich gezeigt hat, so wird auch die Problematik des *Parteiwirkens*, die Gefahr des Mißbrauchs etablierter Macht, in Fragen der Parteienfinanzierung besonders manifest. Geld ist eben meßbar. In den Finanzen pflegen sich deshalb auch Fehlentwicklungen unübersehbar deutlich niederzuschlagen. Zugleich hat sich hier gezeigt, daß die zentralen Gegengewichte die Öffentlichkeit (wie vor allem bei Verhinderung der Amnestieversuche) und die Rechtsprechung darstellen. Der Blick richtet sich nach Karlsruhe.

Aufsätze in Zeitschriften*

Übersicht: Zivilrecht

Berichtszeitraum: Januar 1985

I. Bürgerliches Recht

1. Giesen, Grundsätze der Konfliktlösung bei fehlerhaften Rechtsgeschäften II, Jura 1985, 1 ff.

Der Aufsatz ist auch schon für Anfänger geeignet. Er befaßt sich mit speziellen Irrtumsformen, die sich weder in die Kategorie des Erklärungs- noch des Inhaltsirrtums eindeutig einordnen lassen.

Beim Identitätsirrtum bleibt vor allem die Abgrenzung zum Motivirrtum schwierig. Der Rechtsfolgeirrtum ist nicht beachtlich, wenn es sich um bloße rechtliche Nebenfolgen handelt. Im Falle des Kalkulationsirrtums ist vorrangig durch Auslegung der wirkliche Wille des Erklärenden zu ermitteln, wenn er sich aus den Umständen ergibt. Der beiderseitige Kalkulationsirrtum wird nach h.L. über die Regeln des Wegfalls der Geschäftsgrundlage (Vertragsanpassung) beurteilt. Beim einseitigen Kalkulationsirrtum lehnt der Verf. diese Konstruktion ab. Auch die Theorie eines „erweiterten Inhaltsirrtums“ ist für ihn nicht haltbar.

Ob ein Irrtum über nicht verkehrswesentliche Eigenschaften einer Sache zu einem Erklärungs- bzw. Inhaltsirrtum werden kann, ist umstritten. Probleme entstehen insbesondere, wenn der Wille und das nach außen hin Erklärte nicht differieren, d.h. kein falsches Erklärungszeichen gesetzt wurde. Giesen nimmt dann lediglich einen Motivirrtum an.

Auch im Rahmen des Blankettmißbrauchs unterscheidet der Verf. danach, ob über den Inhalt bestimmte Vorstellungen bestanden, was zur Anfechtung wegen Erklärungsirrtums berechtigen würde. Bestand keine Vorstellung, so läge auch kein Irrtum vor. Wird die erteilte Ausfüllungsermächtigung überschritten, so sei § 172 Abs. 2 BGB analog anzuwenden, denn der Unterschreibende setzt einen Rechtsscheinstatbestand.

2. Sack, Die lückenfüllende Funktion der Sittenwidrigkeitsklauseln, WRP 85, 1 f.

Der Verf. befaßt sich mit der Ausformung von Sittenwidrigkeitsklauseln (besonders für § 1 UWG). Die Sittenwidrigkeitsklauseln (§§ 138, 817, 819, 826 BGB, Art. 30 EGBGB, usw.) dienen als Generalklauseln zur Ausfüllung gesetzlicher Lücken. Eine Beschränkung auf besonders krasse Fälle liegt nicht vor, sondern sie sollen einen umfassenden Schutz durch die Rechtsetzungsbefugnis des Richters gewährleisten. Die Rspr. wäre jedoch auf Hilfsgeneralklauseln wie § 242, 311 Abs. 3 BGB ausgewichen, während § 1 UWG zur umfassenden Generalklausel entwickelt sei. Dies sei auch der Zweck dieser Vorschriften. Der Grundsatz der Einheit der guten Sitten bedeutet, daß bei der Überschneidung des Anwendungsbereichs mehrerer Klauseln ihre Wertung gleich sein muß. Für unterschiedliche Regelungsbereiche (z.B. § 1 UWG, § 138 Abs. 1 BGB) gelte dies jedoch nicht.

Wertungskriterien für den Begriff Sittenwidrigkeit sind die Wertentscheidungen einfacher Gesetze, das GG, allgemeine Rechtsüberzeugungen aber auch vorhandenes Richterrecht. Eine Hierarchie der Wertmaßstäbe solle jedoch nicht bestehen. Weiter untersucht der Verf., ob jeder Gesetzesverstoß auch als sittenwidrig angesehen werden könnte, falls keine be-

237) Bericht (Fußn. 3), 217 ff.

238) Dazu v. Armin (Fußn. 65), 13 f.

239) Pestalozza, Die Selbstamnestie, JZ 1984, 559.

* Es werden nur ausbildungsrelevante Aufsätze berücksichtigt.